

Institution D'Etude du Développement Economique et Social

Master « Etudes du Développement »

Spécialité « Développement Agricole et politiques économiques »

Analyse des points de vue, stratégies et réseaux, des acteurs et institutions, dans le cadre de la définition de la politique foncière en zone rurale sénégalaise



Hermine PAPAZIAN

**Encadrant CIRAD : Patrick
D'AQUINO**



REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes et organismes ayant permis la réalisation de ce stage de fin de master, et la rédaction du présent rapport de stage, et plus particulièrement :

- Mon maitre de stage Cirad, Mr Patrick D'Aquino, pour m'avoir permis de travailler sur ce sujet, et pour m'avoir très bien encadré dans mes diverses démarches ;
- L'ensemble des participants de l'atelier sur la sécurisation foncière à Richard Toll, pour tout ce qu'ils m'ont appris ;
- Mon collègue de travail Oumar Sow, pour son aide en tant qu'interprète dans l'exercice de traduction au cours des entretiens ;
- L'ensemble des organismes et des acteurs enquêtés dans le Ferlo, et à Dakar, Saint-louis ou Thiès, pour leur grande gentillesse, leur disponibilité, et pour toutes les informations et les connaissances qu'ils ont bien voulu me communiquer ;
- Les structures encadrant plus largement mon stage, de manière directe ou indirecte (le pôle PPZS, l'IPAR, l'ISRA, l'IEDES et son corps enseignant).

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

| | |
|-----------------------|---|
| ADENA | Association pour le Développement de Namarel |
| ADID | Association pour le Développement Intégré Durable |
| ARED | Association pour la Recherche et l'Education pour le Développement |
| CADL | Centre d'Appui au Développement Local |
| CER | Centre d'Expansion Rurale |
| CISV | Communauté Engagement Service Volontariat (ONG italienne) |
| CIRAD | Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement |
| CL | Collectivités Locales |
| CNCR | Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux |
| CNRDT | Commission Nationale chargée de la Réforme du Droit de la Terre |
| CR | Communauté Rurale |
| FBAJ | Fédération des éleveurs de Linguere |
| FENAFILS | Fédération Nationale des Acteurs de la Filière Lait au Sénégal |
| FONGS | Fédération des ONGs du Sénégal |
| GMV | Grande Muraille Verte |
| Green | Gestion des Ressources Renouvelables et Environnement |
| GTZ | Coopération allemande |
| IED Afrique | Innovations Environnement Développement Afrique |
| IFAN | Institut Fondamental d'Afrique Noire |
| ISRA | Institut Sénégalais de Recherche Agronomique |
| LOASP | Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale |
| MDE | Maison des Eleveurs |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| OP | Organisation Paysanne |
| PCR | Président du Conseil Rural |
| PDS | Parti Démocratique Sénégalais |
| POAS | Plan d'Occupation et d'Affectation des sols |
| PPZS | Pôle Pastoral des Zones Sèches |
| SERAS | Société d'Exploitation des Ressources Animales au Sénégal |
| SYNAEP JAPANDO | Syndicat National des Agriculteurs, Eleveurs et Pêcheurs du Sénégal |
| TF | Titre Foncier |
| UNOES | Union Nationale des Organisations des Eleveurs du Sénégal |
| URD | Union pour le Renouveau Démocratique |
| ZSP | Zone Sylvo Pastorale |

SOMMAIRE

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Introduction..... | 6 |
| 2 | Présentation de l'organisme d'accueil | 7 |
| 2.1 | Le CIRAD | 7 |
| 2.2 | Le département scientifique ES et l'UPR Green | 7 |
| 3 | Caractéristiques du contexte sahélien et présentation de la problématique de recherche | 9 |
| 3.1 | Une adaptation à la variabilité et à l'incertitude..... | 9 |
| 3.2 | Une situation foncière basée sur une forte dualité entre cadre formel et réalités locales..... | 10 |
| 3.3 | Explicitation de l'axe de recherche de l'UPR Green et de l'objet du stage | 11 |
| 4 | Etude d'un pays sahélien : le Sénégal | 11 |
| 4.1 | Données générales | 11 |
| 4.2 | Secteur économique..... | 12 |
| 4.3 | Histoire politique | 13 |
| 4.4 | Cadre formel de la gestion foncière en milieu rural sénégalais | 13 |
| 4.5 | Evolution des réflexions sur une possible réforme foncière, de 1996 à la situation actuelle | 15 |
| 5 | Définition du cadre du stage : une fixation progressive du sujet, en accord avec une méthodologie adaptable | 16 |
| 5.1 | Un stage réalisé en partenariat avec une équipe et une thématique locales | 16 |
| 5.2 | Présentation et problématique de la zone d'étude : le Ferlo..... | 17 |
| 5.3 | Hypothèses et Objectifs du stage de fin de master | 19 |
| 5.4 | Approche méthodologique..... | 20 |
| 5.4.1 | Décomposition en plusieurs phases d'action (et de réflexion)..... | 20 |
| 5.4.2 | Délimitation progressive des bornes du sujet, et propositions de compléments en conséquence | 22 |
| 5.4.3 | Détails de la méthodologie utilisée pour les exercices de modélisations graphiques..... | 23 |
| 6 | Synthèse des résultats obtenus..... | 26 |
| 6.1 | Perception des enquêtés sur la question foncière | 26 |
| 6.2 | Constats de conflits fonciers aux différentes échelles et procédures de régulation de ces conflits ... | 29 |
| 6.3 | Parallèle avec la capacité de mobilisation des acteurs enquêtés, en fonction de leurs réseaux, et proposition de typologie de ces enquêtés..... | 37 |
| 6.3.1 | Mise en avant de trois « types » de réseaux mobilisés | 37 |
| 6.3.2 | Proposition de typologie des acteurs enquêtés | 41 |
| 6.3.3 | Elargissement de cette typologie aux acteurs de l'échelle nationale, et proposition de compléments..... | 46 |
| 6.3.4 | Cas particulier du poids de l'ethnie et de la religion dans le contexte local de la zone étudiée | 47 |
| 6.4 | Participation de ces enquêtés à la réflexion sur une potentielle réforme foncière | 48 |
| 7 | Conclusion | 52 |
| 8 | Bibliographie | 55 |
| 9 | Annexes | 58 |

TABLE DES ILLUSTRATIONS

| | |
|--|----|
| Figure 1: la ceinture sahélienne [Source: wikipédia] | 9 |
| Figure 2: Répartition du PIB au Sénégal en 2008 [Source: réalisation personnelle]..... | 13 |
| Figure 3: Carte de situation du Ferlo [Source: SY O., 2007] | 17 |
| Figure 4: Graphique 1 : proximités sociales et institutionnelles des différents acteurs et institutions intervenant sur la thématique foncière [enquête n°6] | 23 |
| Figure 5: Légende du graphique type 1..... | 23 |
| Figure 6: Graphique 2 : réseaux et liens mobilisés (ou mobilisables) de l'enquête sur la thématique foncière [enquête n°6] | 24 |
| Figure 7: Légende graphique type 2..... | 25 |
| Figure 8: Schématisation de la "démarche progressive" de résolution de conflits [enquête n°5] | 34 |
| Figure 9: exemple de représentation du réseau type " CL-politisé » [enquête n°2]..... | 38 |
| Figure 10: exemple de représentation du réseau type "associations" (apolitiques) [enquête n°9]..... | 40 |
| Figure 11: exemple de caractérisation du réseau informel [enquête n°15] | 41 |
| Figure 12: représentation des proximités sociales/liens institutionnels vues par les acteurs de la base (catégorie 1) [enquête n°3] | 42 |
| Figure 13: caractérisation du réseau mobilisé par les acteurs de la catégorie 2 [enquête n° 8] | 43 |
| Figure 14: caractérisation des réseaux mobilisés par les acteurs de la catégorie 3 [enquête n°12] | 44 |
| Figure 15: représentation des proximités sociales/liens institutionnels vues par les acteurs de la catégorie 5 [enquête n°9] | 45 |

1 Introduction

Dans de nombreux pays ouest-africains, gouvernements, organisations de producteurs, acteurs de la société civile, et experts réfléchissent à de nouvelles politiques, lois et réglementations pour redéfinir les modes d'accès à la terre et aux ressources naturelles, ainsi que les modalités de gestion, d'exploitation et d'appropriation des terres et des ressources naturelles.

Au Sénégal, la réforme du foncier pour la zone rurale a été annoncée pour la première fois en 1996, et est toujours à l'ordre du jour en 2011. Ce pays est donc inclus dans l'axe de recherche développé par l'unité de recherche Green (Gestion des ressources renouvelables et environnement), du Cirad, qui cherche à **analyser l'élaboration des politiques foncières dans le contexte sahélien, et leurs conséquences pour la durabilité de la gestion des ressources naturelles de ces espaces ruraux complexes.**

Le stage de fin de Master, d'une durée de 6 mois (mars à septembre 2011), s'inscrit dans ce cadre. Encadré par l'UPR Green du Cirad, il a pour objet de décrire le paysage socio politique et institutionnel des politiques publiques foncières au Sénégal, et plus particulièrement **d'analyser les points de vue, stratégies, et réseaux, des différents acteurs et institutions, dans le cadre de la redéfinition de la politique foncière en zone rurale sénégalaise.**

Conformément aux orientations pour la rédaction du rapport de stage, le présent document s'attache à présenter dans un premier temps l'organisme d'accueil du stage (le Cirad), ainsi que l'équipe encadrant le sujet d'étude (l'UPR Green); puis après une brève introduction des caractéristiques du pays (le Sénégal) et plus particulièrement de la zone étudiée (le Ferlo, en plein cœur de la ceinture sahélienne), **le rapport discute de la méthodologie adoptée tout au long du stage, en parallèle de la définition progressive des limites précises du sujet du stage** (qui n'étaient pas initialement fixées à la base); une présentation synthétique des résultats obtenus vient enfin clôturer le présent rapport.

2 Présentation de l'organisme d'accueil

2.1 Le CIRAD

Etablissement public à caractère industriel et commercial, **le Cirad** (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) est un **organisme de recherche finalisée**- placé sous la double tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et du ministère des Affaires étrangères et européennes- qui entend participer au débat, et contribuer à répondre, aux **grands enjeux planétaires actuels** (changement climatique, biodiversité, sécurité alimentaire, énergies renouvelables, avenir des agricultures du monde, etc.).

Le Cirad met son expertise et ses compétences au service d'activités relevant des sciences du vivant, des sciences sociales, et des sciences de l'ingénieur appliquées **à l'agriculture, la forêt, l'élevage, l'alimentation, les ressources naturelles et les territoires ruraux**. Il établit sa programmation à partir des besoins du développement, du terrain au laboratoire, du local au planétaire.

Le Cirad dispose de **3 départements scientifiques** : Systèmes biologiques (Bios), Performance des systèmes de production et de transformation tropicaux (Persyst), et Environnement et sociétés (ES), qui comprennent en tout **37 unités de recherche**. Il emploie **1 800 agents**, dont 800 ingénieurs chercheurs. Il coopère avec plus de **90 pays dans le monde** et dispose de pôles scientifiques à vocation régionale dans l'outre-mer français, ainsi que de nombreuses implantations nationales, régionales, de partenariats et de réseaux thématiques développés avec les pays étrangers¹. Il accueille et forme chaque année près de 800 chercheurs et techniciens. Son budget s'élève à **203 millions d'euros** dont les deux tiers (63%) proviennent de l'Etat français².

Le stage de fin de master s'est déroulé au sein de l'UPR (Unité Propre de Recherche) **Green** (Gestion des ressources renouvelables et environnement), qui est rattachée au département scientifique **Environnement et sociétés (ES)**.

2.2 Le département scientifique ES et l'UPR Green

Ce dernier centre ses recherches **sur les relations entre agriculture, gestion des ressources naturelles et dynamiques sociales, en lien avec les politiques publiques**. Ses travaux portent sur les processus d'innovation et de coordination entre acteurs et groupes sociaux, et sur **les territoires** en tant que lieux privilégiés de régulation. Ils font appel **aux enquêtes**, aux sondages et aux inventaires, **aux techniques de représentation et de modélisation des systèmes complexes**. Ils s'intéressent aux pratiques **d'exploitation et de gestion collective** des ressources renouvelables — eau, forêts, pâturages, faune sauvage — en lien avec la production. Ils concernent également **l'élaboration et l'impact des politiques publiques** dans le domaine de l'agriculture et de l'environnement. Ils visent

¹ Source : CIRAD, « 25 dispositifs de recherche en partenariat dans le monde ; Démarches et propositions », 06/2009

² Source : CIRAD, document vision stratégique 2008-2012

entre autres à **éclairer la prise de décision** relative à la gestion de biens publics et à l'organisation des marchés, par l'élaboration de normes et l'aide à la négociation entre acteurs.

L'UPR Green insère ses travaux dans 2 des 6 axes prioritaires de recherche du Cirad :

- **L'axe n°5 « Politiques publiques, pauvreté et inégalités »**. Les politiques publiques deviennent ici des objets de recherche, qui permettent de comprendre les facteurs de résistance aux changements, et les leviers du développement. Une des missions proposées dans cet axe 5 (et dans laquelle s'insère le stage de fin de master) est d'analyser et accompagner l'élaboration des politiques publiques concernant le secteur agricole, l'alimentation, l'aménagement du territoire, et la gestion des milieux et des ressources ; et de concevoir de nouveaux cadres de régulation.
- **L'axe n°6 « Agriculture, environnement nature et sociétés »**, qui vise à concevoir des modes de **gestion durable** des espaces ruraux et des écosystèmes, dans un contexte **d'extension de l'agriculture** ; et des conséquences (et conflits d'intérêt) que cela entraîne pour l'environnement (et plus particulièrement celui des pays tropicaux et méditerranéens, sujets à de fortes contraintes, et sensibles aux évolutions climatiques).

L'objectif de l'unité de recherche GREEN est de fournir des connaissances, des méthodes et des outils, basés sur **la modélisation des systèmes complexes pour accompagner des processus collectifs de gestion des ressources renouvelables**, et améliorer la capacité des acteurs à maîtriser le pilotage de leur éco-socio-système.

Les enjeux sont donc doubles :

- élaborer des outils conceptuels et techniques pour représenter les éco-socio-systèmes dans leurs multiples dimensions (économiques, sociales, écologiques, spatiales et temporelles), et **pour considérer la pluralité des points de vue des parties prenantes (experts et non experts) à différents niveaux d'organisation** ;
- construire des **démarches d'utilisation de ces outils**, qui font intervenir aussi bien les acteurs locaux que les scientifiques, dans des processus de gestion qui vont **de l'apprentissage collectif à la prise de décision**, en passant par la négociation.

En accord avec ces objectifs, qui s'insèrent eux même dans ceux du département scientifique ES, l'UPR Green a mis en place un axe de recherche qui croise les missions des axes prioritaires 5 et 6, en **analysant et accompagnant l'élaboration des politiques foncières³ dans le contexte sahélien, et leurs conséquences pour la durabilité de la gestion des ressources naturelles de ces espaces ruraux complexes⁴**.

³ Ce terme a un sens beaucoup plus large que dans les pays du Nord puisqu'il inclut les règles et pratiques administratives régissant les droits de propriété, les formes d'accès et d'usage de la terre, et le transfert de ces droits, autrement dit l'intervention publique sur les droits privés. [Source : Comité technique Foncier et Développement, « Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud », Livre blanc des acteurs français de la Coopération, Juin 2009].

⁴ BASSERIE V., D'Aquino P, « Prospective Participative Multi Niveaux sur les politiques foncières et la gestion des ressources naturelles renouvelables au Sahel », Note de présentation, septembre 2009, 4p.

3 Caractéristiques du contexte sahélien et présentation de la problématique de recherche

3.1 Une adaptation à la variabilité et à l'incertitude

Le Sahel désigne une bande de territoires sur le **continent Africain**, marquant la transition, à la fois floristique et climatique, entre le domaine saharien au nord et les savanes du domaine soudanien au sud. D'est en ouest, il s'étend de l'Atlantique à la mer Rouge. **La ceinture Sahélienne** (Figure 1) recouvre entièrement, ou en partie les pays suivants : le Sénégal, le sud de la Mauritanie, le Mali, l'extrême sud de l'Algérie, le nord du Burkina Faso, le Niger, l'extrême Nord du Nigeria, le centre du Tchad, le centre du Soudan, et le Cap-Vert.

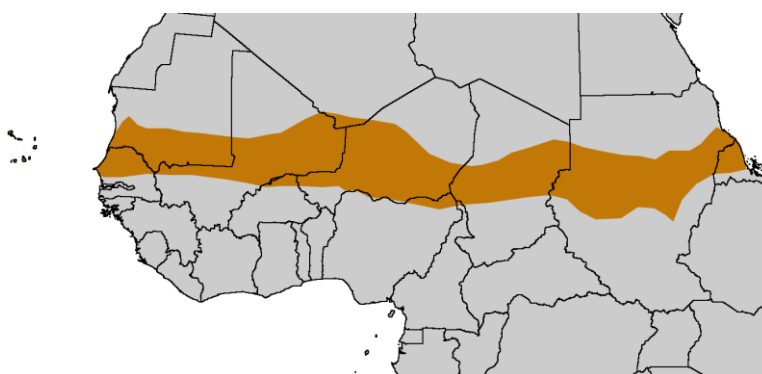


Figure 1: la ceinture sahélienne [Source: wikipédia]

La zone sahélienne est caractérisée par une **variabilité** (écologique, climatique, géographique, spatiale...) et une **incertitude** extrêmes. Le climat est globalement sec et aride, avec très peu d'eau disponible, les précipitations annuelles⁵ étant définies par **une imprévisibilité maximum**, et associées à de hautes températures locales⁶, rendant l'évapotranspiration⁷ élevée dans la zone. Cette **variabilité climatique** couplée à une **variété géographique** (diversité dans la topographie et dans la nature (et la fertilité) des sols de la zone sahélienne) donnent lieu à une répartition **disséminée, hétérogène** et in fine **imprévisible** des ressources naturelles de la zone.

Le Sahel étant malgré tout une zone relativement peuplée (8 à 13 hab. / km² en moyenne), les populations évoluant dans ce contexte de variabilité et d'incertitude extrêmes ont mis en place des **règles locales d'usage et de gestion de ces ressources naturelles**, caractérisées par :

- **Une grande mobilité des populations de la zone** (en termes de transhumances cycliques mais aussi de migrations). Le Sahel est la région par excellence du **pastoralisme transhumant** (dit aussi élevage itinérant). Les règles permettent aux gens de bouger, de jouer avec cette

⁵ Comprises entre 250 et 750 mm par an (moyenne du Comité Permanent Inter Etats de lutte contre la Sécheresse dans le Sahel(CILSS) ; <http://www.cilss.bf>).

⁶ Comprises en moyenne entre 16 et 48 °C (CILSS).

⁷ Evapotranspiration potentielle annuelle d'environ 1800-3000 mm (Document technique de la société japonaise des ressources vertes (JGRC), Générer l'abondance dans le Sahel par la lutte contre la désertification)

variabilité pour aller chercher et exploiter au mieux ces ressources naturelles (terre, pâturages, eau, ressources ligneuses, etc.) ;

- **Une gestion collective**, et non une appropriation individuelle de ces ressources (notamment les ressources foncières), qui sont qualifiées de rares et précieuses. Les règles mis en place (à l'échelle d'une famille, d'un lignage, d'une saison, d'une année, etc.) ont pour objectif de permettre à un maximum de gens d'avoir accès à ces ressources.

Malgré le fait que ces règles locales permettent de faire vivre la majorité des populations des pays sahéliens⁸, qui se reposent sur **des systèmes traditionnels d'agricultures familiales et d'élevage transhumant extensif** - assurant 30 à 60 % du PIB de la plupart de ces pays, et représentant la plus grande source de revenus et de moyens d'existence pour 70 à 80 % de la population - **rares sont les politiques publiques (et notamment foncières)**, depuis les indépendances, qui ont fondé leurs objectifs de croissance et leur développement/avenir sur ces systèmes traditionnels, et se sont explicitement appuyées dessus.

3.2 Une situation foncière basée sur une forte dualité entre cadre formel et réalités locales

En Effet, **dans la plupart des pays sahéliens**, la situation foncière actuelle est caractérisée par une **forte dualité** entre les régimes fonciers locaux (**légitimes** et reconnus par les agriculteurs, éleveurs, acteurs locaux) et le droit foncier moderne ou officiel (écrit et **légal**). Les régimes fonciers ont été influencés par les anciennes politiques foncières coloniales qui se sont **superposées** aux modèles existants de distribution des terres. La gestion des terres était, en effet, auparavant régulée par des systèmes fonciers locaux ou « **droits coutumiers** »⁹, et l'accès à la terre et aux ressources naturelles était lié aux identités sociales et mettait en jeu des instances locales, qui en assuraient la gestion, selon des modalités plus ou moins formalisées¹⁰. Mais l'Etat colonial a défini des législations sur les terres, en ne prenant que trop peu (voire pas du tout) en compte les systèmes locaux ; et ce nouveau système foncier – appelé « droit légal » ou « droit étatique » – fondé sur le **principe de domanialité**¹¹, a perduré après les indépendances.

Du fait du **décalage** entre ce droit formel et les réalités locales, du **manque de moyens et de compétences** des Etats pour assurer et contrôler la mise en œuvre et le suivi de ce « droit étatique » et des politiques qui en découlent, ainsi que de **l'absence de (re)connaissance de ces règles foncières «formelles** », et donc de leur légitimité auprès des populations locales, les politiques foncières élaborées à l'échelle nationale (en interaction entre gouvernementaux nationaux et

⁸ Pour le cas de l'élevage transhumant : au Tchad par exemple, les bêtes des pasteurs constituent un tiers des exportations et nourrissent 40% de la population ; Au Mali les exportations de bétail sur pied ont représenté 44.6 millions de dollars US en 2006 ; en Mauritanie, l'élevage contribue à 70% du total du PIB agricole, etc. [Source : CAVANNA S., HESSE C., « *Modernité, mobilité : L'avenir de l'élevage dans les zones arides d'Afrique* », IIED, janvier 2010, 88p.]

⁹ On parle de « droits coutumiers » lorsque les droits fonciers relèvent de normes sociales collectives (à l'échelle de la « communauté » ou des groupes familiaux élargis)

¹⁰ Comité technique « Foncier et Développement », « Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud », Livre blanc des acteurs français de la Coopération, septembre 2008

¹¹ L'Etat colonial a souvent intégré dans son domaine privé de vastes espaces en les immatriculant à son nom. De même, le « domaine national » désigne les territoires occupés, mais sans propriété reconnue, et mis sous la tutelle de l'Etat. Cette situation maintient les droits locaux dans un statut ambigu et précaire, en même temps qu'il favorise les abus de pouvoir de l'Etat. [Source : Livre blanc des acteurs français de la coopération]

experts, souvent étrangers), **manquent cruellement d'effectivité** et ne sont très peu mobilisées en pratique par les acteurs concernés.

3.3 Explicitation de l'axe de recherche de l'UPR Green et de l'objet du stage

L'axe de recherche développé par l'UPR Green vise donc, entre autres, à construire - sur la base d'une **démarche participative** avec les différents acteurs (directs et indirects) des politiques foncières (acteurs de la base, experts, organisations paysannes et représentants de la société civile, collectivités locales, réseaux informels, agents des administrations centrales, groupes privés, institutions internationales...) – des **nouvelles règles de gestion pour le foncier et les ressources naturelles**, qui s'appuient plus **sur les réalités du contexte sahélien**, et qui sont le résultat d'ateliers participatifs d'échanges avec ces différents acteurs.

Ces règles sont dans un second temps testées, évaluées, par ces mêmes acteurs - à travers une **analyse participative multi-niveau** - entre autres pour juger de leur durabilité et des conséquences de ces choix de règles sur le développement du Sahel dans les 5-15-30 prochaines années. Les supports méthodologiques pour cette analyse font appels à divers outils, dont un logiciel de modélisation (« ComMod ») basé sur la simulation multi-agents et les jeux de rôles, afin **d'aborder les thèmes scientifiques concernant la propriété commune, les processus de coordination entre acteurs, les processus de décision collective, etc.** Le recours à des modèles et à des jeux a été un moyen de franchir les frontières disciplinaires, et de prendre en considération la nature complexe des systèmes étudiés¹².

C'est dans le cadre de ce large projet de recherche que le stage de fin de master s'inscrit. Il vise à **décrire et analyser les rôles, points de vue et idées, et capacités de mobilisation (en terme de réseaux et dispositifs institutionnels) des différentes parties prenantes sur le foncier, dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle réforme foncière au Sénégal.** La description et l'analyse de ces réseaux concernent **les relations** qu'entretiennent les communautés d'acteurs pour soutenir un point de vue sur le foncier, et intègrent les relations entre les **différents échelons politiques** du Sénégal (local, national, régional,...). L'analyse s'attache, entre autres, à identifier **les accords, négociations, coalitions et dissensions** qui peuvent exister entre groupes d'acteurs sur les questions foncières.

4 Etude d'un pays sahélien : le Sénégal

4.1 Données générales

Le Sénégal, situé à l'extrême ouest de l'Afrique, couvre un territoire de **196 192 km²**, largement ouvert sur l'Océan Atlantique (**500 km** de côtes maritimes). La République du Sénégal a une frontière commune avec **cinq** pays : la Mauritanie au nord, le Mali à l'Ouest, la Guinée au sud-est, la Guinée-Bissau au sud et, particularité de l'histoire, la Gambie (anglophone) qui forme une enclave à

¹² <http://commod.org/>

l'intérieur du Sénégal le long du fleuve Gambie, sur une largeur de 50 km et une longueur de 300 km environ.

Les ethnies¹³, bien que non institutionnalisées sont un facteur politique, voire économique, important. Parmi les ethnies les plus représentées, **les wolofs** constituent le groupe le plus nombreux (environ 40% de la population totale, langue parlée : le wolof). **Les peuls** (originellement des éleveurs nomades descendus du Sahara jusqu'en Guinée) et les toucouleurs, qui en sont proches, représentent ensemble près de 25% de la population (langue parlée : le pulaar). **Les sérères**, proches des wolofs, sont le troisième groupe en terme de population (environ 14% du total, langue parlée : le sérère).

Selon les estimations de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA, avril 2010), le Sénégal compte **11,8 millions** d'habitants. Cette population se caractérise par :

- Une population **majoritairement musulmane** (89%). L'essentiel des musulmans sénégalais adhère à l'islam soufi, représenté au Sénégal par les confréries suivantes : le tidjanisme (la plus répandue), le mouridisme (la plus riche et la plus active), la qadiriyya (la plus ancienne), et le layénisme. Les 11% restants représentent les chrétiens, principalement catholiques ;
- une population **jeune** (43,6 % de la population a moins de 15 ans) ;
- un indice de fécondité de 5 enfants par femme ;
- un taux moyen de croissance démographique de **2,34%** (2010) ;
- 42% de la population qui vit **dans les villes**.
- Un Indice de Développement Humain (IDH) de 0,464, le pays est classé, par le PNUD (2007), à la 166ème place sur 182.

4.2 Secteur économique

En 2010, le PIB par habitant était de **393 200 FCFA**¹⁴ (soit 590€), ce qui classe le Sénégal parmi les Pays les Moins Avancés (PMA). Le secteur primaire concerne 74.2% de la population active sénégalaise, et 14% du Produit Intérieur Brut (PIB). Le secteur secondaire (extraction et transformation des phosphates, industries agroalimentaires (transformation de l'arachide, produits de la mer), secteur du bâtiment et la production de ciment) concerne **21%** du PIB. Enfin, le secteur tertiaire (commerce, télécommunications, tourisme, Administration.), **majoritaire**, concerne **62%** du PIB. Le commerce extérieur sénégalais est caractérisé par **un déficit récurrent de la balance commerciale**. Pour l'année 2008, le montant des importations s'élevaient à 1533 milliards de FCFA, et celui des exportations à 677.6 milliards de FCFA. L'économie sénégalaise est donc très vulnérable aux **conditions internationales d'échanges commerciaux et aux aléas climatiques**¹⁵.

¹³ 7 en tout : wolofs, peuls et toucouleurs, sérères, diolas, mandingues, lébous, bassaris

¹⁴ 1 € = 650 FCFA

¹⁵ Ambassade de France, Mission économique, « Le Sénégal : fiche signalétique », 2007

■ Secteur Primaire ■ Secteur Secondaire ■ Secteur Tertiaire

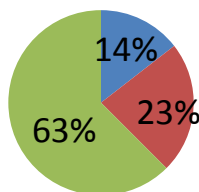


Figure 2: Répartition du PIB au Sénégal en 2008 [Source: réalisation personnelle]

4.3 Histoire politique

Le Sénégal est devenu une République le 15 novembre 1958, puis a accédé à l'indépendance le 20 août 1960, sous la direction du Président **Léopold Sedar Senghor**, de 1960 à 1980. Le Président **Abdou Diouf** dirigea ensuite le Sénégal de 1981 à 2000 et autorisa un large multipartisme. En mars 2000, il céda le pouvoir au Président Abdoulaye Wade, élu avec le soutien d'une large coalition, à la suite d'un processus engageant le pays dans la voie d'une alternance démocratique. Le pays fait partie de l'**UEMOA** et de la **CEDEAO** (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest). Intégré aux principales instances de la communauté internationale, le Sénégal fait également partie de l'Union africaine (**UA**) et de la Communauté des États sahélo-sahariens (**CEN SAD**).

4.4 Cadre formel de la gestion foncière en milieu rural sénégalais

Le paragraphe suivant sert à présenter les acteurs et institutions qui structurent, entre autres, le milieu rural sénégalais, et qui participent à la gestion du foncier rural. Ces acteurs/institutions seront souvent cités par les enquêtés (notamment dans les graphiques et les retranscriptions d'entretiens). Ce paragraphe sert notamment à éclairer le lecteur, en posant les bases de la législation foncière sénégalaise, et de la gestion « officielle » qui est faite du foncier (rural).

Au Sénégal, **l'organisation administrative territoriale** est fondée sur la cohabitation de **l'Administration territoriale** (correspondant à des circonscriptions administratives : région, département, arrondissement, village) exprimant la présence de l'État, et à des **collectivités locales** issues du processus de décentralisation - initié en 1972 - de différents niveaux : les **régions** (14), les **communes** (48) et les **communautés rurales** (320)¹⁶.

Chaque région est divisée en trois départements; qui comporte une ou plusieurs communes, arrondissements, et/ou communautés rurales ; chaque arrondissement est divisé en communautés rurales ; chaque communauté rurale est composée d'un certain nombre de villages ; et le village - qui est composé par la réunion de plusieurs familles ou carrés en une seule agglomération - est la cellule administrative de base.

¹⁶ROCHEGUDE A., PLANCON C., « Décentralisation, foncier et acteurs locaux - Fiche pays Sénégal »

Chaque échelon administratif est placé sous l'autorité d'un représentant de l'État : **le gouverneur** pour la région, **le préfet** pour le département, **le sous-préfet** pour l'arrondissement, qui contrôle notamment de manière permanente l'activité des chefs de villages et qui assure **la tutelle des communautés rurales** ; et **le chef de village** enfin qui, devenu « *le représentant de l'autorité administrative dans son ressort territorial, sous l'autorité du sous-préfet et du président du conseil rural* »¹⁷, fait appliquer les lois, les décisions de l'autorité administrative et celles du **conseil rural**, instance de la communauté rurale.

La gestion foncière sénégalaise repose fondamentalement sur **la loi n° 64-46 du 17 juin 1964**, instaurée à l'époque par le président Senghor, **relative au Domaine national**. La création de ce domaine a permis de donner un régime juridique à toutes les terres sans statut écrit ainsi que celles où s'exercent des droits coutumiers. Pour délimiter les terres du domaine national, on procède par « réduction » : on écarte les biens identifiés comme domaine public, puis ceux comme domaine privé (tant de l'État que des autres personnes morales de droit public), puis ceux faisant l'objet d'un droit de propriété établi au nom d'une personne privée. **Tous les biens n'appartenant pas aux catégories précédentes sont présumés du domaine national.**

Le Domaine national englobe in fine la quasi-totalité du foncier sénégalais (plus de 90% des terres). C'est l'État qui détient les terres du domaine national « *en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement* ». **La gérance de la majorité¹⁸ de ce foncier du domaine national (terrains régulièrement exploités pour l'habitat rural, la culture et/ou l'élevage) est laissée aux collectivités locales de base, à savoir les conseils ruraux pour les communautés rurales, ou les mairies pour les communes.**

En particulier, on retiendra que le conseil délibère sur : « *le plan d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements ; l'affectation ou la désaffectation des terres du domaine national* ; (...) les acquisitions immobilières ou mobilières ; (...) les servitudes de passage et la **vaine pâture** ; la création, la délimitation et la matérialisation des **chemins de bétail** à l'intérieur de la communauté rurale, (...) ; l'organisation de l'exploitation de tous les produits végétaux de cueillette et des coupes de bois » (art. 195, loi n° 96-06). **Le conseil rural est composé de conseillers et conseillères élus pour cinq ans.** Il élit en son sein un président et deux vice-présidents, lesquels ne peuvent être chef de village en même temps et doivent résider dans la communauté. **Le président, qui est l'organe exécutif de la communauté rurale**, accomplit tous ses actes sous l'autorité du représentant de l'État.

Les terres du domaine national ne peuvent faire l'objet que **d'affectations** aux membres des communautés rurales concernées, ces derniers étant **responsables de leur mise en valeur** et de leur **exploitation**. L'attribution est prononcée par le conseil rural soit à titre individuel, soit à titre

¹⁷ Depuis la Loi n° 96-10 du 22 mars 1996, modifiant la loi n° 72-02 du 1er février 1972, relative à l'organisation de l'Administration territoriale, laquelle demeure le texte de référence en la matière. Il faut y joindre les deux principaux textes d'application, à savoir le décret n° 72-636 du 29 mai 1972, et celui n° 96-228 du 22 mars 1996.

¹⁸ Les zones classées ou protégées, par exemple, comme les forêts, ou les parcs naturels, sont gérées par les services techniques de l'Etat décentralisés (comme les agences des eaux et forêts) et par les régions.

collectif¹⁹, **en fonction de la capacité de l'attributaire à réaliser la mise en valeur de la terre**²⁰. L'affectation est personnelle au groupe ou à la personne et **exclut toute capacité de transaction** (aliénation, location, vente, etc.). De durée indéterminée, elle est génératrice **d'un droit d'usage** (relativement limité). Enfin, « ***l'élément le plus important (de la loi de 1964) est certainement la suppression des droits coutumiers*** », lesquels de fait sont aujourd'hui partie intégrante du domaine national. **Ils ne sont donc plus reconnus dans le système officiel de gouvernance foncière.**

4.5 Evolution des réflexions sur une possible réforme foncière, de 1996 à la situation actuelle

Depuis quelques années, et en tenant compte de la multiplication des difficultés résultant d'un régime des terres fondé largement sur une affectation limitée via la délivrance d'un droit d'usage à l'usager, plutôt que sur un droit de propriété, **le débat s'est ouvert sur la nécessité de refondre la loi de 1964**²¹. Ainsi, depuis la moitié des années 1990, la question est particulièrement posée concernant le milieu rural, sans être tranchée. **Le Plan d'action foncier** (PAF) pour la gestion des ressources naturelles, piloté dans le cadre de l'Unité de politique agricole du ministère de l'Agriculture sénégalais, a proposé en octobre 1996 (sous la présidence d'Abdou Diouf) **trois scénarii possibles pour réformer le droit foncier et domanial au Sénégal** : une option de **statu quo** qui maintient le domaine national, une option **mixte**, qui vise à transférer toutes les terres de l'ancien domaine national dans un « domaine privé des collectivités locales (CL) », et une option **libérale** de privatisation généralisée des terres.

A la suite de ce PAF est rapidement arrivée l'alternance de 2000, et l'investiture du président **Abdoulaye Wade**, de penchants politiques plutôt libéraux. Entre 2000 et 2004 s'est déroulé le processus d'élaboration de la nouvelle politique agricole, la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP), où concernant le volet foncier, **le gouvernement a tenté de faire pencher la réforme de la loi sur le domaine national vers une privatisation généralisée des terres** (option libérale du PAF de 96) à ceux qui « avaient les moyens de mettre la terre en valeur ». Les CL de leur côté voulaient une réforme basée sur l'option mixte, et la société civile (ONGS, OP, syndicats, etc.) défendaient les paysanneries locales (agricultures familiales africaines), argumentant qu'elles n'étaient pas assez prises en compte dans ces divers ambitions de réforme foncière, et qu'il fallait baser l'élaboration de la nouvelle loi **en concertation avec les acteurs locaux**. Les experts ont également participé à ces luttes d'influence et d'argumentation, en soutenant les différents points de vue en présence. In fine, la pression de la société civile, appuyée par celle des médias, a fait que le gouvernement a finalement **retiré le volet foncier** du projet LOASP²², en programmant la mise en place ultérieure

¹⁹ Sous réserve d'avoir créé une association collective ayant une identité juridique (comme les groupements d'intérêt économique (GIE)) au préalable de la demande. Les affectations aux villages, lignages ou clans familiaux ne sont pas permises par la loi sur le domaine national.

²⁰ A savoir que le conseil rural peut procéder à la désaffectation du terrain précédemment affecté, si une absence de mise en valeur est constatée au bout d'une durée X (fixée par chaque conseil rural suivant les caractéristiques de sa CR).

²¹ BENKAHLA A., FAYE J., TOURE O., SECK S.M., BA C.O., « Les organisations paysannes dans le processus de réforme foncière », IPAR, janvier 2011, PDF 69p.

²² Qui a été votée et ratifiée en 2004, mais qui depuis peine à être appliquée et mise en œuvre (à peine 4 décrets votés depuis 2004).

d'une cellule officielle, animée par le ministère de l'agriculture, et regroupant les représentants de **tous les acteurs intervenant dans le débat foncier**, pour réfléchir à l'élaboration d'une nouvelle loi foncière²³.

Cette cellule n'a **jamais été effective** (le gouvernement n'a pas mis les moyens financiers et humains à disposition pour rendre la chose possible), et depuis 2008, il existe une Commission Nationale chargée de la réforme du droit de la terre (**CNRDT**) à l'intérieur du ministère des finances, qui réfléchit aux directives de la réforme foncière **exclusivement entre membres du gouvernement**, sans impliquer les différents acteurs concernés. Les propositions de la CNRDT relatives à la gestion foncière en milieu rural vont dans le sens **d'une privatisation exclusive au nom de l'État**²⁴.

De leur côté, les acteurs de la société civile multiplient les actions de lobbying, plaidoyers, forums et ateliers etc. pour continuer de défendre les positions de l'agriculture familiale et des petits producteurs, et d'insérer cet argumentaire au niveau des prises de décisions étatiques. **Dans cette arène nationale**, où le foncier reste actuellement au cœur des débats, mais où aucune décision de réforme n'a encore été clairement et officiellement annoncée, **réseaux et coalition d'intérêts se recourent selon des logiques d'acteurs et institutionnelles qu'il est difficile de démêler**. Le stage vise donc entre autres à identifier et clarifier la situation sur ces réseaux et coalitions, et sur les différents points de vue et intérêts en jeu, au niveau de l'arène nationale comme à celui des autres arènes de débat (régional, communal, local, etc.).

5 Définition du cadre du stage : une fixation progressive du sujet, en accord avec une méthodologie adaptable

5.1 Un stage réalisé en partenariat avec une équipe et une thématique locales

Le stage s'appuie sur le partenariat national de l'équipe UPR Green avec **le Pôle Pastoral Zones Sèches (PPZS)** de Dakar²⁵, qui associe sur la thématique du pastoralisme, les institutions de recherche suivantes : le Cirad, le Centre de Suivi écologique (CSE), l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA), l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée (ENEA) et l'Université Cheikh Anta Diop (UCAD) de Dakar. Créé en 2001, ce pôle étudie **la question d'un élevage pastoral durable** – qui est **au centre** des programmes de développement nationaux, régionaux et internationaux actuels, et qui demeure **un système de vie et de production majeur des zones arides en Afrique**²⁶, malgré la crise généralisée qui secoue les écosystèmes – mieux intégré aux sociétés nationales, et articulé aux

²³ CHABOUSSOU A., RUELLO M., « Etude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : le cas de la LOASP sénégalaise », Working Paper, CIRAD, décembre 2006

²⁴ CNRDT, Document n°3 : « Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural », 26p.

²⁵ <http://www.ppzs2-esp.ucad.sn/>

²⁶ Répartis d'Est en Ouest, quelques 50 millions de pasteurs et jusqu'à 200 millions d'agro-pasteurs vivent dans les zones arides d'Afrique (HESSE et CAVANNA, IIED 2010).

autres systèmes de productions en zones sèches. Le PPZS vise à instruire les prises de décisions politiques et économiques à travers une approche globale, **et à identifier avec les populations les solutions pratiques répondant à leurs besoins**, leur permettant ainsi de sécuriser tant leur projet social que le potentiel de production des écosystèmes pastoraux. Le pôle a une **dimension régionale**, puisqu'il positionne ses activités auprès des institutions régionales de recherche et de développement (CORAF, OSS, CILSS, INSAH, UNSO)²⁷, pour **la promotion d'une politique régionale de recherche pluridisciplinaire sur les zones sèches**.

Du fait de l'implantation nationale du Cirad (et de l'UPR Green) au sein de ce pôle, la zone d'étude du stage devant donner lieu à **des missions de terrain** a été dans un premier temps **le Ferlo**, car elle concentre toutes les problématiques de l'élevage pastoral transhumant au Sénégal²⁸, qui est un enjeu clé de tout projet de réforme foncière d'un pays sahélien.

5.2 Présentation et problématique de la zone d'étude : le Ferlo

En plein cœur de la zone sahélienne, la région du Ferlo correspond à la partie septentrionale du Sénégal²⁹ (Figure 3). Elle est limitée au sud par les frontières méridionales des départements de Linguère et Ranéro-Ferlo, à l'ouest par les limites occidentales des communautés rurales de Sagata-Jolof, Keur Momar Sarr et Mbane, au nord et à l'est par la vallée alluviale du fleuve Sénégal. **Le Ferlo est peuplé de Peuls (85%)**, de Wolofs, de Maures et de Sérères. À cette population locale s'ajoutent **des transhumants** venus du bassin arachidier du Sénégal, de la vallée du Sénégal mais aussi des pays voisins (Mauritanie et Mali, notamment).



Figure 3: Carte de situation du Ferlo [Source: SY O., 2007]

²⁷ CORAF=conférence des responsables de la recherche agronomique africains et français ; OSS=observatoire du Sahara et du Sahel ; CILSS=comité permanent inter-Etat de lutte contre la sécheresse dans le Sahel ; INSAH=institut du Sahel ; UNSO=organisation des Nations-Unies pour la zone Soudano-Sahélienne.

²⁸ Et que l'organisation des missions de terrain était facilitée en terme de moyens logistiques, de contacts sur place, de bibliographie préalable etc. du fait de l'intérêt du PPZS pour cette zone.

²⁹ SY O., « La transhumance transfrontalière, source de conflit au Ferlo (Sénégal) », 2009, <http://mappemonde.mgm.fr/num26/articles/art10201.html>

L'accès du bétail à l'eau pose dans cette région de multiples problèmes. Le lac de Guiers (à l'ouest) est difficilement accessible aux animaux, de par la présence des végétaux aquatiques et aussi du fait des aménagements hydro-agricoles périphériques. Certains éleveurs préfèrent recourir aux nappes souterraines exploitables par des **puits**, et des **forages**. Ces derniers permettent difficilement l'abreuvement d'un cheptel nombreux en saison sèche. **L'afflux de transhumants augmente la pression et les charges pastorales autour de ces forages.**

Très caractéristique des espaces sahéliens, la pluviosité de cette région est **irrégulière**, tant dans **l'espace** que dans **le temps**. Pendant la saison des pluies, la région est parsemée de **mares**; ce qui permet une **dispersion et un éparpillement de la charge humaine et animale**, mais aussi une exploitation des meilleurs pâturages. Les vallées fossiles du Ferlo et du Sine se remplissent en fonction de l'importance de la pluie et de sa régularité. Par ailleurs, la sécheresse de cette région et ses caractéristiques morpho-pédologiques expliquent **la fragilité et la précarité des ressources fourragères**. La rareté des ressources est génératrice de **tensions entre usagers de l'espace** et provoque **l'apparition de stratégies de survie spécifiques**.

Au Ferlo, la forme de mise en valeur dominante est **l'élevage extensif**³⁰. Quasi exclusif au nord, cet élevage est associé à l'agriculture au sud et à l'agriculture et à la cueillette à l'est. Les troupeaux sont généralement composés d'ovins, de bovins, de caprins et d'équidés. Les possibilités de conflit augmentent dans l'ensemble du Ferlo, avec **la marginalisation des pasteurs autochtones** et **l'amplification de la mobilité pastorale** dans les zones réceptrices. Ces mouvements d'amplitude et de durée variables sont observés d'une saison à l'autre. **Ils sont encadrés et assortis de droits fonciers locaux qui assurent une certaine sécurité des groupes pastoraux dans leur parcours et des accès négociés dans les zones d'accueil.**

Le foncier pastoral est une question (en terme de définition, de gestion, de répartition, etc.) qui n'a jamais vraiment été réglée dans la plupart des pays sahéliens³¹ ; et pour le cas particulier du Sénégal, **les pasteurs font partie des acteurs de la base qui ne sont que trop rarement pris en compte dans les processus d'élaboration des politiques publiques, ainsi que dans leurs orientations**. En effet, depuis l'indépendance en 1960, le gouvernement sénégalais a multiplié les initiatives (de lois, de projets de développement, etc.) **pour tenter de sédentariser les éleveurs, et d'aller vers une intensification de son système d'élevage** (création de ranchs, constitution d'un réseau de forages, organisation d'Unités Pastorales, aménagements de périmètres pastoraux et affectations individuelles, stratification de la chaîne de production animale (zone de naissance/zone de réélevage/zone d'embouche et de vente), etc.).

A la fin des années 1980, le gouvernement sénégalais a néanmoins créé des **réserves sylvo-pastorales** pour garantir des espaces à l'élevage. Mais l'expansion des défrichements agricoles et la remontée du front arachidier (culture de rente) vers la zone sylvo-pastorale ont conduit au

³⁰ Pouvant aller jusqu'à 500 têtes de bétail (voire plus) pour une seule famille.

³¹ **Même si depuis une vingtaine d'années, les gouvernements ouest-africains commencent à reconnaître les bienfaits de la mobilité pastorale et tentent de la faciliter/sécuriser** (code pastoral en Mauritanie, loi pastorale du Niger (1993), Charte pastorale du Mali (2001) régulant les passages d'animaux et sécurisant les couloirs de transhumance et les points d'accès, Nouvelle loi foncière du Burkina Faso (2009) basée, entre autres, sur une reconnaissance et une officialisation de la mobilité pastorale, etc.), **ces initiatives manquent d'effectivité en pratique** (HESSE et CAVANNA, IIED 2010).

déclassement de superficies parfois importantes au profit des exploitants agricoles. **La pression foncière demeure un enjeu du XXIème siècle pour les éleveurs**³².

5.3 Hypothèses et Objectifs du stage de fin de master

Par rapport au sujet du stage, on partait donc de l'hypothèse qu'ils seraient des acteurs particulièrement intéressants à enquêter :

- déjà pour recenser **leurs points de vue sur la ressource foncière**, comment ils la perçoivent, et l'utilisent dans leur quotidien, quels sont les conflits qu'ils rencontrent, comment ils les gèrent, etc. ;
- ensuite pour avoir **leur position concernant la possible future réforme foncière** et ce qu'ils envisageraient comme orientations s'ils pouvaient participer à son élaboration ;
- enfin, pour savoir comment ils s'y prendraient pour « faire remonter » ces idées de « nouvelles règles » au niveau de ceux qui élaborent cette réforme justement, qui prennent les décisions. Autrement dit, **cartographier et caractériser leur(s) réseau(x) social(aux)**, pour tout ce qui concerne le foncier (accès à la ressource, règlement d'un conflit, besoin d'information, de soutien pour une mobilisation, etc.).

De manière générale, les objectifs du stage de fin de master sont donc multiples :

- Les ateliers participatifs organisés (entre autres dans le Ferlo) par l'UPR Green avec les acteurs sont des réunions collectives, où les participants viennent parfois nombreux ; le stage se basant sur **le principe d'entretiens semi-directifs individuels**, il vise à approfondir, avec les acteurs enquêtés, **les points de vue et idées (innovantes) qu'ils peuvent avoir sur leur foncier et sa gestion**, afin de :
 - Leur permettre de s'exprimer, là où la structure de « l'atelier collectif » ne l'avait pas forcément permis, et donc pour nous enquêteurs, **de récupérer de l'information supplémentaire** ;
 - Mieux **caractériser la réalité du contexte sahélien**, à travers la vision que peuvent en avoir les éleveurs du Ferlo, et notamment dans le domaine des ressources foncières, de leur gestion, des conflits fonciers, de leurs modes de régulation, etc. ;
 - Juger du **décalage probable existant** entre les orientations de la loi sur le domaine national, et les pratiques locales observées dans la zone.
- La deuxième partie de l'entretien semi-directif visant à identifier avec l'enquêté son ou ses réseau(x) social(aux), mobilisable(s) ou déjà mobilisé(s) (en cas de besoin d'information, de soutien, d'intervention etc. sur la thématique foncière), l'objectif final est d'avoir une idée plus claire/**de tenter de cartographier, le ou les réseau(x) globalement (depuis le local, jusqu'au national, voire supra-national) identifié(s)** ; et de proposer **une typologie de profils d'acteurs**, en fonction des réseaux qu'ils mobilisent. Cette typologie pourrait permettre, si on raccroche avec les orientations de l'axe de recherche de l'UPR Green, de réfléchir à des

³² CESARO J-D., MAGRIN G., NINOT O., « Atlas de l'élevage au Sénégal : Commerce et Territoires », CIRAD, novembre 2010, 32p.

formules d'ateliers participatifs différentes, qui réuniraient divers profils d'acteurs ayant été mis en avant grâce à ces entretiens semi-directifs individuels³³.

- L'étude de ces réseaux et des relations liant les acteurs/institutions permet également de **juger de leur capacité de mobilisation**, dans le cas où le projet de réformer la loi sur le domaine national devenait concret/officiel dans un futur proche.

5.4 Approche méthodologique

5.4.1 *Décomposition en plusieurs phases d'action (et de réflexion)*

En terme de méthodologie utilisée, le stage s'est déroulé en plusieurs phases :

- Une première phase **d'étude bibliographique**, pour se familiariser avec le pays, le sujet, la zone d'étude, et pour finaliser l'élaboration du guide d'entretien semi-directif³⁴ permettant de conduire les enquêtes (Boîte 1 et annexe 1). Cette première phase a été couplée à ma participation à un atelier de réflexion collective d'une semaine, sur les enjeux de la sécurisation foncière : « *POAS³⁵ et enregistrement de droits fonciers : Dans quelles conditions ces deux démarches peuvent-elles contribuer et conforter la sécurisation foncière en Afrique de l'Ouest ?* » ; et à la rédaction du compte-rendu de cet atelier (annexe 2), mis par la suite à disposition des divers participants de l'atelier.
- Une deuxième phase de **missions de terrain** (2 missions d'une semaine à chaque fois) dans le Ferlo, entrecoupées de séjours à Dakar, pour **le traitement des données recueillies**, et l'amélioration progressive du guide d'entretien initialement conçu³⁶ (Boîte 1). Le traitement des données consistait à ce stade à :
 - **Retranscrire** dans leur intégralité chaque entretien (entre 1h30 et 2h en moyenne/entretien), préalablement enregistré via dictaphone³⁷ ;
 - Elaborer un premier graphique, une première « cartographie » ou modélisation, pour la première partie de chaque entretien réalisé, qui reproduit la vision qu'a l'enquêté des « **proximités sociales et institutionnelles des différents acteurs et institutions intervenant sur la thématique foncière** » ;
 - Elaborer un deuxième graphique pour la deuxième partie de chaque entretien réalisé, qui schématise les « **réseaux et liens mobilisés (ou mobilisables) de l'enquêté sur la thématique foncière** ».

³³ Et également de convier au sein de ces ateliers des enquêtés que l'on avait trouvé « intéressants » ou identifié, au moment des entretiens.

³⁴ Une première proposition de guide d'entretien avait été réalisée par un premier stagiaire, qui travailla sur le même sujet mais qui enquêtait les acteurs uniquement à l'échelle nationale (Dakar).

³⁵ **Plan d'Occupation et d'Affectation des sols**. En matière de sécurisation foncière, ce type de document (POAS) cherche à inventorier les différents usages du territoire (agriculture irriguée, agriculture pluviale, élevage...) en préservant des espaces et des ressources suffisantes pour les activités et en contribuant ainsi à la sécurisation foncière.

³⁶ Et notamment, une adaptation du guide au milieu rural et aux acteurs locaux, qui n'ont pas la même approche des entretiens que les enquêtés au niveau de Dakar.

³⁷ Pour les acteurs de la base, un traducteur pulaar-français était souvent nécessaire (même si certains acteurs locaux comprenaient/parlaient très bien français).

- Une troisième phase **d'analyse des données traitées**. Dans un premier temps, **une analyse transversale des entretiens réalisés**, en vue de produire un document de synthèse explicitant les résultats obtenus (document qui était demandé par l'organisme d'accueil). Par ailleurs, **une analyse transversale des graphiques réalisés** était également demandée, en vue de caractériser les réseaux mobilisés par les enquêtés, et de proposer une **typologie d'acteurs** en conséquence. Enfin, une dernière étape de rédaction du présent rapport de stage.

Boîte 1 : évolution dans l'élaboration du guide d'entretien et divergences de résultats observées entre l'échelle nationale/locale

Concernant le guide d'entretien, il est donc structuré en deux grands points : l'analyse de la perception et des points de vue de l'enquêté sur la ressource foncière et la possible réforme (**parties a, b et c du guide**) et la caractérisation du (des) réseau(x) social(aux) mobilisé(s) (**parties d, e et f du guide**). Même si les objectifs finaux poursuivis à travers ces questions sont les mêmes, il y a eu une adaptation (progressive) de ce guide (initialement conçu pour les acteurs à l'échelle nationale, de Dakar) au milieu rural (et aux acteurs locaux), et une certaine divergence dans les résultats obtenus :

-Les acteurs locaux avaient plus de mal à prendre du recul et à considérer clairement « la ressource foncière » et ses enjeux. Probablement parce que l'usage du foncier en milieu pastoral est particulier (cf. parties 3.1 et 5.2). Il a donc fallu **adapter les questions**, et **multiplier les exemples illustratifs**, pour leur faire part de cas concrets qui leur parlaient plus. Exemple de modification des questions posées :

-On passe pour un acteur de l'arène nationale de : « *D'après vous quels sont les enjeux de la politique foncière actuelle du Sénégal ?* » à : « *Qu'est ce que vous pensez que le gouvernement, ceux qui font cette loi, veut faire des terres au Sénégal ? Quelles sont ses ambitions pour sa répartition ? A qui veut-il la donner ? Pourquoi ?* »

-Ou alors de la question « *Qui sont les acteurs principaux sur la thématique foncière ?* » à « *Qui pour vous est responsable / propriétaire de la terre au Sénégal ? Pourquoi ?* » ; Ou bien à la création d'une nouvelle partie dans le guide d'entretien, sur « conflits fonciers et régulation des conflits », car la porte d'entrée « *si vous avez un problème de terre demain, vers qui vous tournez-vous etc.* » parle plus aux acteurs de la base.

-Par ailleurs, les acteurs de l'arène nationale se sont prêtés à l'exercice de réalisation des graphiques (cf. partie 5.4.3), qui devaient initialement être fait **pendant l'entretien**, **avec l'enquêté**, alors que les acteurs de la base ont moins bien perçu l'exercice, les graphiques ont donc dans ce cas été réalisés **post-entretien**, à partir des questions posées et de l'interprétation qui en a été faite. De même en terme de réseau social, les acteurs de la base « vivent » le foncier, ils utilisent cette ressource chaque jour, sont proches (ou acteurs directs) des conflits potentiels etc., alors que les acteurs de l'arène nationale sont plus dans une démarche de réflexion et d'action (indirecte) sur la ressource foncière et ses enjeux (à travers des projets, des ateliers, des plaidoyers, etc.). Les types de contacts mobilisés ne sont donc pas les mêmes (c'est également souvent le cas dans la perception que peuvent avoir les différents enquêtés (national/local) de la ressource foncière).

24 entretiens ont été réalisés au total. Les premiers entretiens se sont déroulés lors d'un atelier participatif dans le Ferlo, organisé par l'UPR Green dans le cadre de son axe de recherche, à Widou Thiengoly, dans la communauté rurale de Tessekré, département de Linguere (classé réserve sylvo-pastorale); puis les entretiens suivants ont été réalisés à partir du **principe de « l'effet boule de neige »** : un enquêté cite une personne, que l'on va ensuite interroger et qui en cite une autre, que l'on va voir etc. jusqu'à « remonter » le réseau jusqu'à (potentiellement) Dakar.

5.4.2 *Délimitation progressive des bornes du sujet, et propositions de compléments en conséquence*

Initialement, il n'y avait pas de limites géographiques, ou de types d'acteurs particuliers à enquêter préférentiellement dans les objectifs du stage. Néanmoins, vu le temps imparti et le coût mobilisé pour chaque mission de terrain, le sujet s'est progressivement orienté **exclusivement vers le Ferlo et la problématique du foncier pastoral**³⁸. Les acteurs de la base étaient donc pour la plupart des éleveurs, puis des représentants du secteur de l'élevage au fur et à mesure que l'on remontait le réseau. Par ailleurs, la durée du stage étant relativement courte par rapport à l'ampleur du sujet d'étude, **le présent rapport ne prétend pas traiter du foncier pastoral et de la caractérisation des réseaux sociaux de manière exhaustive**³⁹, mais un effort a été fourni pour tenter de répondre aux objectifs de l'étude, et de fournir un premier support d'information et de réflexions, pouvant servir à des études ultérieures plus approfondies :

- Cette étude pourrait être complétée par des entretiens, sur le même principe, **aux échelons nationaux (et supra-nationaux)**, ce qui a été partiellement le cas avec ce stage⁴⁰, et avec un premier stage sur la même problématique, réalisé entre mars et mai 2011, mais exclusivement sur Dakar (14 entretiens réalisés, mais prédominance d'acteurs type « Société-civile/Recherche » dans les enquêtés). Une étude est également prévue à partir de septembre 2011, toujours avec l'UPR Green du Cirad, sur la caractérisation des arènes institutionnelles de débats fonciers au Sénégal, au niveau de la capitale.
- Elle pourrait également être complétée par des entretiens, toujours au niveau local (puis remontée successive des réseaux), **mais dans d'autres zones agro-écologiques du Sénégal**, avec d'autres problématiques (foncières notamment) et d'autres types d'acteurs (agriculteurs et zones sèches, des périmètres irrigués, pêcheurs, etc.) pour **voir si les résultats obtenus pour le Ferlo et les éleveurs sont reproductibles/généralisables à d'autres zones**. Dans le cadre du présent stage, deux entretiens avec des acteurs de localités et de problématiques différentes de celles des éleveurs du Ferlo ont été réalisés (notamment pour introduire cette nouvelle hypothèse), et les résultats obtenus tendent à montrer qu'il y a des différences (en terme de sensibilisation au foncier et à sa gestion, de type de conflits rencontrés, d'orientations proposées pour la potentielle réforme foncière,...), mais qu'il y a

³⁸ Qui à la base n'était qu'un point de départ et devait donner lieu à des entretiens complémentaires dans des zones agro-écologiques différentes (exploitées par des agriculteurs par exemple).

³⁹ Notamment parce que les enquêtés ont parfois cité de nombreuses personnes dans leurs réseaux, et qu'elles n'ont pas toutes été interrogées ensuite (manque de temps, de disponibilité de l'acteur, distance géographique trop importante, etc.)

⁴⁰ Sauf que les 7 acteurs enquêtés au niveau de la capitale étaient exclusivement des personnes préalablement citées par les acteurs aux « échelons inférieurs » (donc pas forcément les seules intéressantes à interroger à cette échelle du débat).

également des similitudes (en terme de type de réseaux mobilisés, de stratégies développées,...).

In fine, les entretiens réalisés se sont déroulés dans le Ferlo, dans la région de Louga, au niveau du **département de Linguere**, dans **plusieurs communautés rurales** (Tessekré, Mboula, Boulal,...). Cela concerne **15 enquêtés** (éleveurs, conseillers ruraux, Président de Conseil Rural (PCR), membre d'Organisation Paysanne (OP), etc.). Le reste des entretiens s'est déroulé à Dakar majoritairement, cela concerne **7 enquêtés** (député, président OP, PCR départemental ou régional, etc.), et à Thiès et Saint-louis (cas des **2 enquêtés** issu d'un milieu différent de celui des éleveurs du Ferlo, à savoir : agriculteurs (un conseiller et un président OP) de la vallée du fleuve Sénégal (périmètres aménagés, irrigués pour la riziculture) (tableau synthèse des enquêtés en annexe 3).

5.4.3 Détails de la méthodologie utilisée pour les exercices de modélisations graphiques

Concernant les graphiques, la méthodologie de leur élaboration s'est faite progressivement, à travers des discussions entre stagiaire et encadrant, pour donner lieu aux propositions de graphiques suivantes :

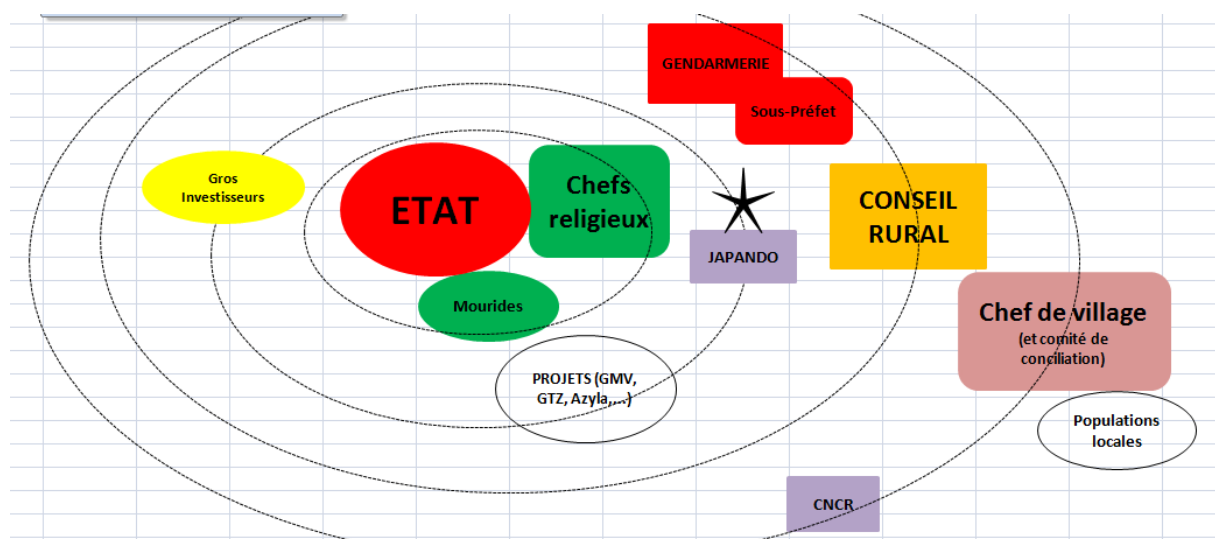


Figure 4: Graphique 1 : proximités sociales et institutionnelles des différents acteurs et institutions intervenant sur la thématique foncière [enquête n°6]

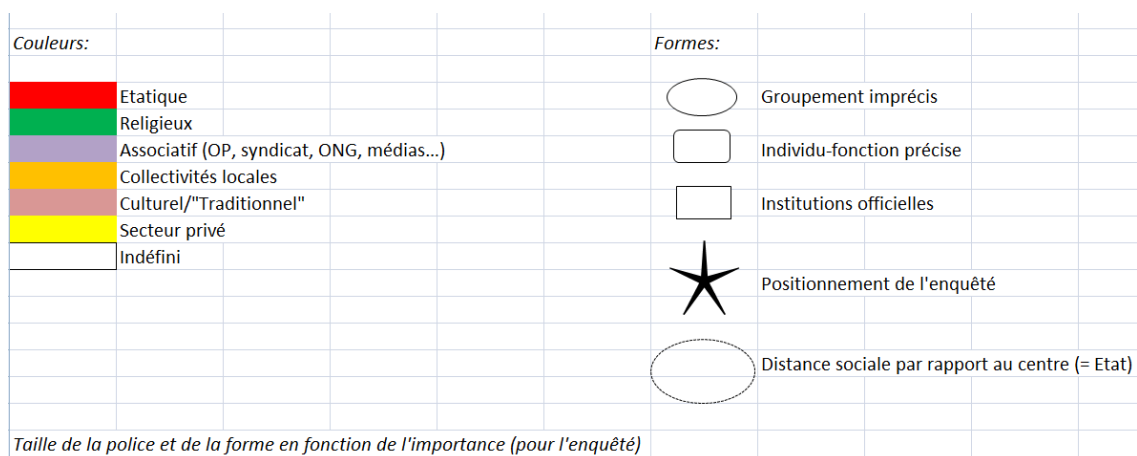


Figure 5: Légende du graphique type 1

Pour le graphique type 1 qui clôt/synthétise la première partie de l'entretien, on a adopté une approche circulaire, de positionnement/distance social par rapport au centre, qui dans la perception des enquêtés était souvent l'Etat (celui qui élabore et vote les lois, prend les décisions, celui qu'on cherche à atteindre en dernier recours (dans le cadre d'une mobilisation), l'acteur le plus important). A partir de ce centre, **les cercles circulaires caractérisent l'éloignement de l'acteur/institution cité, par rapport à ce centre qu'est l'Etat**. Par exemple, au Sénégal, le pouvoir religieux est très influent, et a un « *pouvoir, une influence, sur tous les problèmes du pays* »⁴¹. De plus, le président actuel a affiché son allégeance à une confrérie religieuse en particulier, celle des mourides. Dans la vision de l'enquêté, ces 3 entités (Etat, chefs religieux en général dans un premier temps, et mouride dans un deuxième temps), sont donc très proches.

Autre exemple, le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR) - une organisation faitière regroupant de nombreuses OP sénégalaises qui existe depuis 1993, et qui a notamment, largement participé au processus d'élaboration de la LOASP entre 2000 et 2004 – est considéré par le gouvernement actuel comme faisant partie de l'opposition ; ce dernier a donc voulu évincer le CNCR en créant son propre syndicat agricole en 2009, le Synaep Japando. C'est maintenant le Japando qui participe aux réunions initiées par l'Etat (par exemple celles sur la possible réforme foncière) en tant que représentant du milieu paysan, et le CNCR est laissé à l'écart (comme on peut le voir sur le graphique). Enfin, l'étoile représente la position de l'enquêté sur ce schéma. Sachant que l'enquêté n°6 était à la fois ancien PCR, marabout⁴², et membre du Synaep Japando, il se positionne au carrefour entre ces 3 composantes.

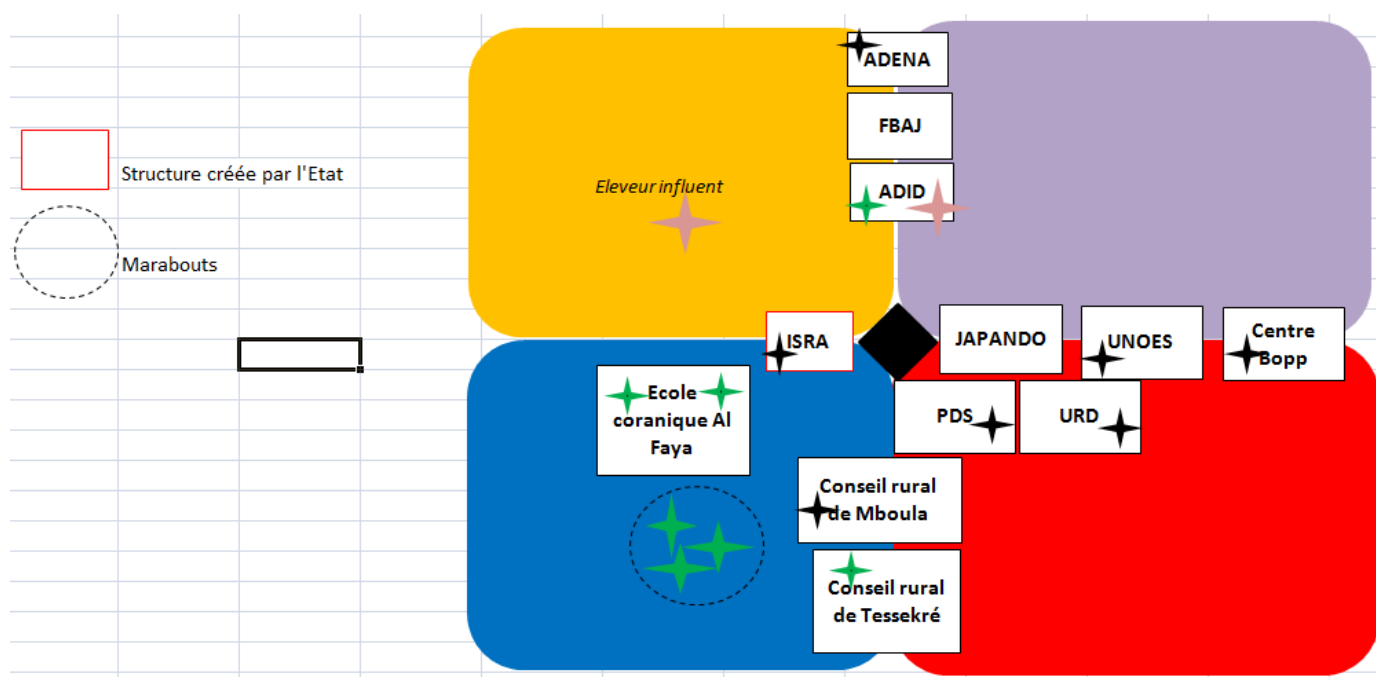


Figure 6: Graphique 2 : réseaux et liens mobilisés (ou mobilisables) de l'enquêté sur la thématique foncière [enquête n°6]

⁴¹ Extrait d'entretien avec un acteur

⁴² Un marabout dans la religion islamique est un chef religieux, considéré comme un saint homme, un sage. Les marabouts font l'objet d'un culte populaire en Afrique. Ils sont respectés car ils connaissent parfaitement le Coran, ce qui en fait des hommes dont la parole n'est jamais remise en question, dans une société sénégalaise où 90% de la population est musulmane. Ils ont de nombreux disciples, appelés « talibés », à qui ils apprennent le coran.


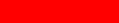









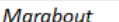
| | |
|--|--|
| <i>Orientations de l'acteur ou de l'institution mobilisé</i> | |
|  | ASSOCIATIF |
|  | POLITIQUE-ETATIQUE |
|  | POPULATIONS-RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT |
|  | AGRONOMIE (AGRICULTURE, ELEVAGE, ENVIRONNEMENT,...)-ECONOMIE |
| <i>Origine de la relation qui le lie à l'enquête</i> | |
|  | Lien religieux |
|  | Lien famille/ethnie/amis |
|  | Lien formel (professionnel, vie publique, politique...) |
| <i>Formes</i> | |
|  | Institution |
|  | Individu |
|  | Individu mobilisé au sein d'une institution |
|  | Réseau ou groupe |
| <i>Marabout</i> | |
|  | Information sur Individu isolé |
| <i>Centre du dessin = Etat; et positionnement des acteurs-institutions en fonction de leur proximité sociale avec l'Etat</i> | |

Figure 7: Légende graphique type 2

Le graphique type 2 est élaboré en plusieurs étapes. Il faut tout d’abord placer l’institution ou l’acteur mobilisé sur le schéma, en fonction de ses caractéristiques (et de sa proximité sociale avec l’Etat, car ici aussi, le centre du graphique représente l’Etat). Par exemple, l’ADENA (Association pour le Développement de Namarel) est une association locale d’éleveurs de Namarel, une commune dans le département de Linguere (dans le Ferlo), qui est apolitique et qui œuvre pour le développement de sa zone. Elle est donc positionnée entre « l’Agriculture » (jaune) et « l’Associatif » (violet). Autre exemple, le PDS, Parti Démocratique Sénégalais, est le parti du président Wade, et l’URD, Union pour le Renouveau Démocratique, est le parti de Djibo Leïti Kâ, le ministre de l’environnement, qui a fait alliance avec le parti du président. Ils sont donc positionnés dans le « politique-étatique » (rouge). Les collectivités locales (mairies, conseils ruraux, etc.) sont les organes de la décentralisation, mais sont également des instances politiques (basées sur des élections de conseillers, sur l’appartenance à un/des parti(s) politique(s), etc.). C’est pourquoi ils sont positionnés entre le bleu (populations) et le rouge (politique), etc. **On fait de même pour tout le réseau cité, cela permet au final de savoir si l’enquête mobilise un type de réseau préférentiel** (le réseau politique ou le réseau associatif par exemple).

Dans un second temps, on renseigne (si possible) sur l'origine du lien qui relie l'enquêté à l'acteur-institution citée. Ce lien peut être de l'ordre du **formel** (lien professionnel, politique (membre d'un même parti), etc.) [En noir sur le schéma] ou **informel** (lien privé (amical, familial, ethnique,...), lien religieux) [en rose ou vert sur le schéma]. Quand on regarde le schéma final, **on peut juger de l'importance des liens informels sur les liens formels, et du type de réseau où on les retrouve le plus.**

En effet, les résultats avaient également pour objectifs d'infirmer ou de confirmer certaines hypothèses, formulées initialement ou après les premiers mois de stage, à savoir :

- **Que le réseau informel est très présent** (voir prédominant) dans les types de réseaux mobilisés, à savoir que je vais appeler plus facilement Mr X s'il est marié avec une de mes sœurs, ou que c'est mon cousin ou ami de longue date, plutôt que « juste » parce qu'il est le président du conseil rural de ma communauté ;
- **Qu'il n'y a pas vraiment de relations, de liens, entre le réseau issu du milieu OP-société civile**, sensé assister, appuyer, représenter les populations locales, **et le réseau collectivités locales**, qui sont les représentants des populations au niveau local, par rapport à l'Etat, dans le cadre du processus de décentralisation, et qui sont responsable du foncier de leur communauté rurale, et de sa gestion⁴³.
- Qu'il y a toujours une **prédominance du système traditionnel de gestion foncière**, et que la loi sur le domaine national est peu efficiente dans la zone d'étude (le Ferlo).

L'ensemble des modélisations graphiques (documents Excel, feuillets 1 et 2) et des retranscriptions d'entretien (documents Word) sont disponibles sur l'annexe CD. Certains des enquêtés ne parlaient pas français (mais beaucoup le comprenaient), les retranscriptions sont donc en grande partie (surtout pour les 15 enquêtés dans le Ferlo) basées sur les traductions pulaar-français que faisaient les interprètes, mobilisés à l'occasion des missions de terrain dans le Ferlo. Pour respecter la confidentialité des entretiens, les noms des personnes citées pendant les entretiens ont été remplacés par leurs initiales dans les retranscriptions (exception faite des noms de politiciens, ou députés etc., connus de tous dans la zone, et plus largement, au Sénégal).

6 Synthèse des résultats obtenus

6.1 Perception des enquêtés sur la question foncière

Dans le Ferlo oriental – zone en partie classée réserve sylvo-pastorale par l'Etat, et composée essentiellement d'éleveurs (et d'agro-éleveurs) - le foncier est **globalement** perçu comme **une ressource commune**, qui n'appartient à personne⁴⁴. L'agriculture se pratique essentiellement en saison des pluies (3 mois), et le reste du temps est consacré à l'élevage. Au niveau de chaque communauté rurale, il y a une répartition de l'espace en zone à priorité agricole et zone à priorité élevage, en fonction de la spécialisation des villages composant la zone délimitée (les agriculteurs se regroupent souvent dans les mêmes villages, idem pour les éleveurs). L'individualisation de la terre, et l'envie d'avoir une parcelle à soi « se limitent » essentiellement à des **objectifs de sécurisation de l'habitat** (le campement et les quelques ares autour). En fonction des localités, ce besoin de sécurisation découle de la réalité du vécu quotidien, mais surtout de l'information

⁴³ Cette deuxième hypothèse est née à la suite de la première mission de terrain, après analyse des premiers entretiens effectués et des réponses apportées par les enquêtés.

⁴⁴ Les peuls sont arrivés très tardivement dans le Ferlo (à partir des années 50 avec la mise en place des forages), donc il ne semble pas y avoir d'ancienneté de peuplement qui pourrait susciter des revendications de droits fonciers ancestraux. **Il serait intéressant de réaliser ces mêmes enquêtes dans le Fouta, qui est à l'inverse le royaume des peuls, et une zone de peuplement très ancienne.**

véhiculée (« (...) *dans le Ferlo il n'y pas de problème, de conflit, **mais il y a des craintes*** »), à travers **différentes sources (plus ou moins formelles)** :

- Les médias, et essentiellement la radio ;
- Les échanges avec les éleveurs transhumants qui viennent de zones plus conflictuelles, donc qui rencontrent au quotidien des problèmes fonciers ;
- Les séminaires et ateliers organisés par les acteurs du développement pour informer/former/conscientiser les éleveurs (ex : ADID⁴⁵ et IED Afrique⁴⁶ en 2008 qui ont fait un atelier de plaidoyer sur le foncier pastoral, à Linguere, ou bien ARED⁴⁷ qui a organisé en avril 2011 un séminaire à Tessekré composé de 3 modules : décentralisation, citoyenneté et gestion des conflits) ;
- Les compte-rendus/retours des élus locaux qui eux assistent à des réunions ou des séminaires aux échelons supérieurs (départementaux, régionaux, nationaux) ;
- Les visites des gouvernementaux (députés, ministres) dans la zone ;
- Leurs études, s'ils en font ;
- Les sources d'information plus informelles (ex : un éleveur qui aurait un membre de sa famille, un ami, travaillant à/en contact avec Dakar qui le tient informé, ou qui aurait directement un (des) informateur(s) au sein du gouvernement).

C'est en partie par une de ces sources là que **la majorité des enquêtés savait qu'un projet de réforme de la loi (sur le domaine national) était en cours au niveau national**, ou en tout cas, pour les acteurs de la base, que « *le gouvernement voulait changer leur élevage* », **et donc leurs règles d'accès au foncier**. En effet, en fonction des enquêtés et de leur ouverture sur l'extérieur, « (...) *quand on parle de foncier, un éleveur ne peut pas savoir qu'est ce que c'est le foncier. Parce qu'il le considère comme quelque chose de naturel, c'est seulement les intellectuels et l'Etat qui parlent de notre foncier* ».

Comme source complémentaire d'information sur la réforme foncière, on peut rajouter ceux qui l'ont appris parce qu'ils sont conseillers/PCR dans une CL, qu'ils travaillent pour le gouvernement, ou qu'ils sont membres d'une organisation faitière qui aurait fait suivre l'information depuis Dakar, et/ou, qui aurait participé au processus d'élaboration de la LOASP, qui précise en un chapitre (de 2 articles) les objectifs de la réforme foncière⁴⁸. Au sujet de la LOASP, certains enquêtés faisaient

⁴⁵ Association pour le Développement Intégré Durable. L'ADID a été créée par des acteurs de la zone, en 1991. C'est une organisation active au niveau du Ferlo, sa base est à Dahra (ville du département de Linguere).

⁴⁶ IED Afrique est une organisation indépendante, à but non lucratif, basée au Sénégal, qui capitalise une quinzaine d'années d'expérience en Afrique de l'Ouest francophone. Créée le 1er septembre 2005, elle prend le relais du Programme Sahel de l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED), mis en place en 1993 dont elle poursuit et renforce les acquis.

⁴⁷ Association pour la recherche et l'éducation pour le développement, ARED est une ONG à but non lucratif créée en 1990 par une Américaine, Sonja Fagerberg-Diallo (Ph.D), et une équipe sénégalaise. Basée à Dakar, ARED a pour mission de favoriser la recherche, la formation et l'éducation.

⁴⁸ Titre III : stratégies de développement agro-sylvo-pastoral, Chapitre 6 : Réforme foncière, Articles 22 et 23

référence à cette loi pour la thématique foncière, plutôt qu'à la loi sur le domaine national, **probablement toujours parce que le secteur « élevage » leur parle plus que le secteur « foncier »**⁴⁹.

Globalement, les acteurs enquêtés sont informés des procédures **officielles** d'affectation de terres, de résolution des conflits, etc. mais en fonction de leur implication personnelle dans le foncier et ses enjeux (ex : personne ayant directement vécu un conflit foncier, membre d'une OP/ONG qui milite pour les acteurs de la base, etc.), ils détaillent plutôt ces procédures comme un cours qu'ils ont appris, qu'ils savent, mais qu'ils ne se sont pas forcément appropriés. **Autrement dit, si demain ils doivent directement faire face à un problème de terre, est ce qu'ils se sentiront légitimes pour activer ces procédures de régulation de conflits ?** Dans de nombreux entretiens, après avoir détaillé ces procédures officielles et montré qu'ils les connaissaient, les acteurs concluaient sur des phrases comme « *de toute façon c'est le gouvernement, on ne peut rien faire* », ou bien « *on ne peut pas aller à l'encontre de la décision du PCR et de son conseil rural* ».

Pour le cas particulier **de l'accès à la terre et de sa gestion**, on observe un peu le **même décalage entre savoir et appropriation du processus**. Tout le monde sait que les terres sont officiellement gérées par le conseil rural depuis la création des collectivités locales, et que les demandes de terres se font auprès du PCR⁵⁰, mais il y a toujours **une certaine prédominance du système coutumier de gestion foncière**. Le chef du village est toujours un des premiers conciliateurs mobilisés (soit de manière individuelle, soit au sein d'un comité local de gestion des conflits par exemple), on ne peut pas affecter une terre dans un village sans son accord, et très peu de demandes de terre sont finalement enregistrées au niveau des conseils ruraux. Néanmoins, les populations locales ont compris que pour avoir une terre **dans le système officiel** (notamment pour répondre à leur besoin de sécurisation de l'habitat), il fallait se rapprocher du conseil rural, c'est pourquoi on observe de nombreux chefs de village qui sont conseillers, et même membres de la commission domaniale. **Il y a une certaine « infiltration » du système traditionnel dans ce système administratif**. En fonction de la position de l'enquêté, les conseillers ruraux, et surtout les PCR, peuvent également être considérés comme « *gardant la terre pour eux* », comme « *des corrompus qui traitent avec le gouvernement pour distribuer les terres de la collectivité* », comme « *des incompetents, qui ne peuvent pas répondre aux demandes d'affectation tout simplement parce qu'ils ne connaissent pas les procédures, ni la loi, qu'ils ne sont pas instruits* », ou bien « *qu'ils ne se soucient que de leur mandat électoral* ».

Enfin, ce décalage entre savoir/appropriation se retrouve aussi **au sujet des politiques « importées »**, d'intensification et de sédentarisation de l'élevage. Les acteurs qui développent comme possible réforme foncière les principes d'affectation individuelle de parcelles aux éleveurs, allant de paire avec la mise en place de cultures fourragères, l'arrêt de la transhumance et la réduction des effectifs des troupeaux, ont souvent l'air de réciter un discours tout fait, mais reconnaissent assez rapidement - si l'on pousse le raisonnement - **que dans les conditions actuelles de vie du Ferlo, ces systèmes « occidentaux » ne seraient probablement pas viables** (« *comme l'ont déjà prouvé trop de projets de développement qui n'ont pas abouti (...) parce que dans notre zone SP, on ne peut rien pérenniser* »).

⁴⁹ La même analogie était souvent faite par rapport aux personnes ressources à citer. Pour un problème foncier, on mobilise les personnes « qui connaissent l'élevage », qui pourraient « le défendre », le représenter.

⁵⁰ Certains enquêtés connaissaient l'intégralité du détail de la procédure : formulation de la demande de la terre, déplacement de la commission domaniale sur la zone demandée pour vérification, validation de la demande par tout le conseil rural, affectation de la parcelle avec bornage préalable par la commission domaniale, mise en valeur de la parcelle sous peine de retrait de la part du conseil rural...

*Il y a beaucoup de projets qui sont venus ici, depuis les indépendances jusqu'à nos jours, souvent il y a eu des faillites, en fin de compte si le projet se retire d'ici, c'est toujours une catastrophe »). Ils reconnaissent aussi que l'élevage intensif est compromis par **le désintérêt de l'Etat pour le secteur pastoral**, car il nécessite des investissements très lourds (entre autres pour se couper de l'incertitude climatique qui justifie en partie la mobilité), et selon eux, les investissements, les subventions, les lois, et les affectations de terre, etc. sont destinés au cultivateurs et à leurs cultures. « **L'Etat a mis la main sur le secteur de l'agriculture, mais pas sur celui de l'élevage** », et « à part la réparation du moteur du forage, l'Etat ne fait rien pour l'élevage ».*

6.2 Constats de conflits fonciers aux différentes échelles et procédures de régulation de ces conflits

A l'échelle des populations locales, les conflits fonciers - même s'ils ne sont pas forcément perçus directement comme tels par les acteurs – font, en fonction des localités, souvent partie de leur quotidien.

Il y a tout d'abord les conflits entre populations locales, qui sont de plusieurs types :

- **Agriculteurs et éleveurs qui ont un lien de proximité (ex : d'une même communauté rurale (CR))**, qui doivent à chaque saison se répartir le territoire de la communauté pour les divers usages (pâturages, cultures, accès aux points d'eau, etc.) ; ce qui donne parfois lieu à des conflits, **par exemple lorsque les animaux des pasteurs divaguent et viennent piétiner les parcelles des cultivateurs**. Ces derniers prennent alors en otage les animaux auteurs des dégâts occasionnés, et demandent une taxe (dont le montant est très variable) aux éleveurs en échange de leurs animaux réquisitionnés. Une autre forme de conflit concerne aussi **l'avancée de l'agriculture qui empiète sur les parcelles de pâturage**. En effet « *c'est parce qu'un agriculteur peut faire 3ha ici de culture arachidière, et 3 ans après dire que la terre n'est plus fertile, je la mets en jachère, je change. Et cette terre là qui est mise en jachère n'est pas utilisable par un autre donc elle est là toujours au profit de l'agriculteur qui a été le premier à exploiter cette terre. Donc partout où il va défricher, ce sera sa terre. Donc cela veut dire qu'il va progressivement occuper l'espace pour sa culture* ».
- **Agriculteurs et éleveurs qui n'ont pas de lien de proximité (agriculteurs d'une CR et éleveurs transhumants, éleveurs d'une CR et agriculteurs qui migrent à la recherche de nouveaux espaces à cultiver...)**. Les formes de conflits sont identiques au cas précédent, mais les méthodes de régulation de ces conflits peuvent différer.
- **Éleveurs qui n'ont pas de lien de proximité** : cas des conflits entre **éleveurs peuls** (cheptel de bovins et petits ruminants) et **éleveurs maures** (cheptel de camélidés) par exemple. « *L'Etat a signé en 1985 un protocole avec l'Etat mauritanien, qui autorisait 6000 dromadaires pour les 3 régions, Matam, St louis et Louga, donc 2000 dans chaque région, et plus particulièrement dans le département de Linguere. Seulement ces dromadaires se sont multipliés, leurs nombre n'est absolument pas contrôlé et il y a aujourd'hui de sérieux conflits d'usage de l'espace entre les peuls et les maures, et de détérioration des pâturages et des points d'eau par les camélidés, au niveau du département de Linguere* ».

Il y a également des sources potentielles de conflits entre les populations et les pouvoirs locaux en place (les chefferies villageoises, les conseils ruraux) :

- Lorsque des éleveurs transhumants se voient refuser l'accès aux pâturages et/ou aux points d'eau à leur arrivée dans un nouveau village (règle d'accès qui varie suivant les chefferies villageoises en place), car « *les ressources naturelles présentes sont limitées, donc réservées aux résidents du village* »;
- Lorsque les pouvoirs locaux (essentiellement conseils ruraux) refusent d'affecter une terre à la suite d'une demande (pour usage d'habitat essentiellement, mais également de pâturage, de culture...) argumentant, par exemple, qu'il n'y a pas assez de terres disponibles pour pouvoir affecter une parcelle à chaque individu, que les demandes sont mal formulées et divergent des procédures officielles d'affectation, etc.;

A une échelle plus large, les affectations de terres faites par les pouvoirs locaux (chefferies villageoises), et/ou centraux (administration territoriale, Etat) à des projets de développement, investisseurs privés, fonctionnaires ou ministres de l'Etat, des chefs religieux etc., peuvent aussi être source de conflits, d'autant plus si elles sont déjà occupées/utilisées par les populations locales. Les nouvelles règles d'accès à la terre et aux ressources naturelles instaurées par ces nouveaux bénéficiaires peuvent également poser/entraîner des problèmes (Boîte 2).

Boîte 2 : Influence de projets de développement sur la gestion foncière de Widou Thiengoly

Pour les besoins de la composante « élevage » des 30 ans de projets (1978-2008) de la GTZ dans le village de Widou Thiengoly (communauté rurale de Tessekré, département de Linguere), la coopération allemande a récupéré de nombreux périmètres, en envoyant en transhumance (et certains y sont toujours), les éleveurs de l'époque qui parquaient initialement leurs animaux sur ces espaces. Elle a clôturé l'ensemble du périmètre, et instauré **une règle d'accès aux parcelles**, conditionnée à **une intensification des pratiques locales d'élevage** (sédentarisation des troupeaux avec limitation de l'effectif, à savoir : une parcelle pour 40 vaches, 40 moutons, et 20 brebis, et vente au moment des nouvelles naissances d'une partie de ce cheptel pour épargner à la banque ou pour la consommation alimentaire du troupeau). Donc les plus gros éleveurs de l'époque, les personnes influentes au niveau de Widou, **ont pu bénéficier des parcelles du projet** (avec papier « d'affectation » individuel) et sont toujours là actuellement, et ils « chassent » quotidiennement les autres qui veulent bénéficier de ces espaces mais qui n'ont pas de papier.

Plus récemment, **le projet de la Grande Muraille Verte (GMV)⁵¹** :

Ce projet gouvernemental a dans un premier temps clôturé et **mis en défend une partie des espaces de pâturages** autour de Widou et de Tessekré pour les besoins de reboisement (et de croissance des jeunes pousses de gommier) du projet. Les éleveurs qui parquaient leurs troupeaux sur ces espaces ont encore dû partir en transhumance. Par ailleurs, il semblerait que la mise en défend qui devait durer initialement 3 ans - à la suite de quoi les clôtures étaient déplacées sur d'autres parcelles, et les éleveurs récupéraient leurs zones de pâturage - a été rallongée à 5 ans⁵², et que le projet vient de clôturer un nouveau périmètre, sans rendre accessible le premier. Par ailleurs, le projet étant accusé

⁵¹ <http://www.grandemurailleverte.org/>

⁵² Sur les 7 éleveurs enquêtés à Widou Thiengoly, zone du projet GMV, 50% ont parlé de 3 ans de mise en défend, et les autres 50% de 5 ans. Hasard ?

de ne pas assez inclure les populations locales dans la mise en œuvre, il a créé une nouvelle composante sous la forme d'une pépinière de 7 ha pour que les femmes de Widou puissent faire du maraîchage. Cette pépinière est irriguée en goutte-à-goutte à partir de l'eau du forage (**initialement réservée aux troupeaux et aux populations**) donc cela pose **un conflit d'usage pour la ressource** (les responsables du projet GMV attribuant des « quotas » de prélèvement d'eau aux éleveurs, et leur limitant l'accès au forage). Enfin, les pépinières étaient initialement uniquement pour les femmes de Widou, mais cette nouvelle composante a attirée des convoitises de la part des autres villages de la communauté rurale de Tessekré, et cela a donné lieu **à un conflit politique pour introduire les femmes des autres villages dans la pépinière**.

Les modes de régulations de ces divers conflits sont **variés**, mais découlent **d'une logique de démarche progressive** :

- Dans un premier temps, les acteurs peuvent choisir de **contourner, s'adapter au conflit**, plutôt que de chercher à le résoudre. Par exemple, les éleveurs transhumants modifient leurs circuits de transhumance pour éviter les zones où ils risquent d'avoir des problèmes avec les autres usagers des ressources naturelles. Les affectations de terre étant plus courantes pour ceux qui pratiquent l'agriculture, et mieux validées par les conseils ruraux⁵³, un éleveur peut demander une terre pour usage agricole, même si c'est pour ensuite y parquer ses troupeaux. Enfin, un exemple précis d'adaptation à une source de conflit potentiel, est la réaction des éleveurs de Widou à l'arrivée du projet d'élevage GTZ et de ses règles d'intensification (Boîte 3).

Boîte 3 : adaptation des populations locales à une règle importée par un projet

Les éleveurs qui ne disposaient pas d'assez d'animaux pour accéder aux parcelles se sont vu prêter des animaux par l'ancien chef de village (le père de l'actuel). A l'inverse, ceux qui disposaient de trop de têtes en ont déclaré moins au projet, et enlevaient une partie de leur troupeau quand les allemands venaient superviser le périmètre, pour les remettre sur les parcelles une fois la GTZ partie. Cette **adaptation des populations locales à la limitation des effectifs des troupeaux** a marché un temps, mais le projet a vraiment battu de l'aile quand les allemands ont voulu que les éleveurs vendent une partie de leur cheptel. Ils n'ont donc finalement pas pu éviter le conflit.

- A partir du moment où le conflit ne peut être évité, **les deux parties en désaccord peuvent tout d'abord décider de régler leur problème entre elles, sans faire appel à personne**. C'est par exemple le cas des éleveurs en transhumance, qui voient leurs animaux réquisitionnés par les cultivateurs parce qu'ils ont empiétés sur leurs champs cultivés. Dans ce cas de figure, les éleveurs payent généralement la taxe demandée (ils arrivent au mieux à faire baisser le montant initial), parce qu'« *ils ne se considèrent pas sur leurs terres, donc pour eux c'est normal de payer, car c'est eux qui ont fait la faute* » (on raccroche ici avec la **règle locale** de zone à vocation prioritaire (agriculture/élevage), si la faute est commise par un éleveur dans une zone à vocation prioritaire agricole, c'est lui qui est en tort, et vice et versa) ;

⁵³ Bien que reconnu comme tel dans la LOASP de 2004, l'élevage extensif n'est toujours pas considéré comme « une mise en valeur » de la terre, condition d'obtention et de conservation d'une affectation officielle du conseil rural.

- Ensuite il y a l'étape qualifiée par les enquêtés de tentative de « **régulation du conflit à l'amiable** », par la conciliation. On fait appel à un/des médiateur(s), des personnes d'influence, ou « *personnes ressources locales* », pour raisonner les deux parties en conflit. Ces personnes sont souvent les chefs de village, les imams, les chefs vétérinaires, les personnes qui ont un poids, une force de parole localement (les sages, les personnes âgées, les puissants), etc. Cette étape marche d'autant mieux que les personnes en conflit ont un lien de proximité, se connaissent, vivent dans la même communauté, ont la même histoire, etc. (Boîte 4) ;

Boîte 4 : Mise en place d'une règle locale pour limiter les conflits Agriculteurs / Eleveurs dans la CR de Mboula

Au niveau de la CR de Mboula, il y a des espaces définis pour l'agriculture, et pour l'élevage. Le conseil rural a établi une règle de **répartition des responsabilités entre agriculteurs et éleveurs**, pour réguler les divagations des animaux dans les champs cultivés. La règle dit que « *les champs doivent être surveillés par leur propriétaire, de telle heure à telle heure, et si toutefois un animal vient, tu le chasses. Et le propriétaire de l'animal doit surveiller son animal, il doit le garder de telle heure à telle heure. On répartit le temps en fait. Par exemple, le travail du champ, ça se fait le jour. Ça ne se fait pas la nuit. Donc le jour, l'agriculteur est tenu de rester à côté de son champ. De 7h du matin jusqu'à 18-19h. Maintenant à partir de cet horaire, l'éleveur aussi est demandé à garder. Soit de mettre tous ses animaux dans un enclos, soit au moins de les poursuivre pendant la nuit, de ne pas les laisser divaguer en tout cas. C'est comme ça en général qu'on s'organise* ». S'il y a quand même divagation, le conseil rural a mis en place des **comités villageois de gestion**, à qui l'agriculteur est sensé amener les animaux égarés, pour qu'on identifie le propriétaire, qu'on l'informe, et qu'on aille ensemble constater les dégâts occasionnés sur les champs, pour décider (avec le comité, l'éleveur et l'agriculteur) s'il est besoin de payer une taxe, et pour quel montant. C'est seulement en cas d'échec de cette procédure que le conseil rural de Mboula est sollicité (donc souvent en cas de conflit entre agriculteur et éleveur transhumant, qui ne fait pas partie de la CR), et qu'il applique la loi (officielle) sur les divagations du bétail.

- Dans le cas où ce **lien social** est inexistant, ou qu'il ne suffit pas, il est souvent nécessaire de porter le conflit aux échelons supérieurs, à savoir dans un premier temps : la collectivité territoriale (conseil rural, mairie) en charge de la communauté rurale/commune. On est encore ici dans une procédure de régulation à l'amiable, mais plutôt de l'ordre de la **régulation « administrative » du conflit**. Il y a une différence de démarche pour les enquêtés, entre ce mode de régulation qui découle des indépendances, de la loi sur les collectivités territoriales et de la naissance des conseils ruraux (et de l'autorité PCR), et le mode précédent qui découle de leur culture/tradition, de leur histoire. **Sous réserve de la connaître**, les élus locaux peuvent choisir d'utiliser la loi formelle, légale pour résoudre le conflit⁵⁴ (Boîte 4 et 5).

⁵⁴ ou pour affecter une terre.

Boîte 5 : Conditions d'utilisation de la loi formelle par les conseils ruraux

En fonction des entretiens, les enquêtés répondaient que les conseils ruraux utilisent en premier lieu **les règles « traditionnelles » de régulation** (faire jouer le lien social, l'histoire commune, etc.), et si cette démarche ne marche pas, ils utilisent la loi formelle. D'autres répondent que les conseils ruraux utilisent ou non la loi formelle « **quand ça les arrange** ». *« Comme la gestion des terres est confiée au conseil rural/municipal, c'est lui qui en fait son affaire, bon maintenant il y a des procédures qui devraient être respectées, des fois elles le sont, des fois non. Ça dépend de la personne qui demande, et de celui qui lui donne la terre. Donc je peux être le fils du PCR, ou du maire, ou son cousin, en tout cas un proche du maire, si j'ai besoin de la terre, je n'ai pas de problème, mais je peux être encore un citoyen lambda, qui n'a aucun lien avec aucun membre de ce dispositif, si j'ai besoin de la terre il faut que je respecte les textes pour y accéder. Il y a vraiment un cadre qui est mis en place pour y accéder, donc il faut que je respecte à la lettre tout ce cadre là »*. Les conseils ruraux peuvent aussi jouer sur **l'objet de la demande**, par exemple si un éleveur demande une terre pour faire du pâturage, on lui ressort la procédure légale, alors qu'on ne le fait pas pour un usage agricole...

- Dans un second temps, si le conflit n'est pas résolu à cette échelle, on élargit la démarche aux **institutions départementales**. On contacte l'administration territoriale (le préfet, le sous-préfet), la gendarmerie, on va au tribunal, etc. Les enquêtés qualifient cette démarche **de régulation « formelle/légale » du conflit**. *« C'est la loi qui parle, qui décide à ce stade⁵⁵ »*.
- Enfin, si cette étape ne suffit toujours pas les enquêtés cherchent à toucher/atteindre le niveau national, et passer par une démarche de **régulation « politique » du conflit**. Pour ce faire, ils font appel à leurs **représentants politiques** départementaux, régionaux, nationaux (députés, ministres), ou à des personnes qu'ils savent influentes, et/ou proches du pouvoir politique en place (membres d'un parti politique, fonctionnaires du gouvernement, etc.). L'autre voie envisagée, dans une moindre mesure, pour remonter au niveau national est **celle du réseau OP** (organisations paysannes) et/ou ONGs. Cette étape est surtout considérée par les membres actifs de ces OP, ONGs, au niveau local, qui font marcher la structuration de leur organisation, ou leurs organisations partenaires, pour atteindre les pouvoirs décisionnels/de régulation, nationaux.

De manière générale, les modes de régulation des conflits fonciers envisagés par les acteurs sont une **combinaison de démarches formelles, légales** (conseil rural, sous-préfet, gendarmerie, tribunal), et **de démarches plus informelles**. L'activation de ces différents types de procédure à l'air de dépendre de la **position de l'acteur dans la société** (plus proche des pouvoirs locaux traditionnels, des collectivités ou administrations territoriales, des hommes politiques, des chefs religieux etc.), et de **l'étendue/la nature de son réseau social**. Par ailleurs, même si les enquêtés peuvent détailler l'intégralité de cette démarche progressive de mode de régulation dans la théorie, **en pratique** ils passent plutôt directement par tel ou tel mode de régulation (**court-circuit de certaines étapes**, exemple : on fait directement appel au sous-préfet, ou au représentant politique de la localité, sans passer par le conseil rural).

⁵⁵ En sachant que la régulation « à l'amiable », en s'arrangeant en fonction du contexte local, sans forcément faire appel à la loi est également toujours observé à cette étape, et que certains enquêtés considèrent « *qu'il faut qu'il y ait une plainte déposée, au niveau du tribunal pour qu'on commence à appliquer la loi officielle, telle qu'elle existe dans les textes* ».

On voit sur le graphique (Figure 8) que l'enquêté mobilise en 1^{er} lieu le chef du village, ou les membres de la commission domaniale⁵⁶ (dont font souvent partie les « personnes ressources locales »), puis dans un second temps le conseil rural, puis les modes de résolution de conflits « formels/légaux » à travers le sous-préfet, la gendarmerie ou le tribunal, et enfin les personnes proches du pouvoir central, comme les ministres, ou des individus isolés (Harouna Galla Bâ est un éleveur originaire du Ferlo qui est devenu très influent, il est directeur de la SERAS⁵⁷ et président de l'UNOES⁵⁸, syndicat très politisé proche du PDS ; il est également conseiller économique et social auprès du président), avec pour objectif final d'intéresser le président de la république.

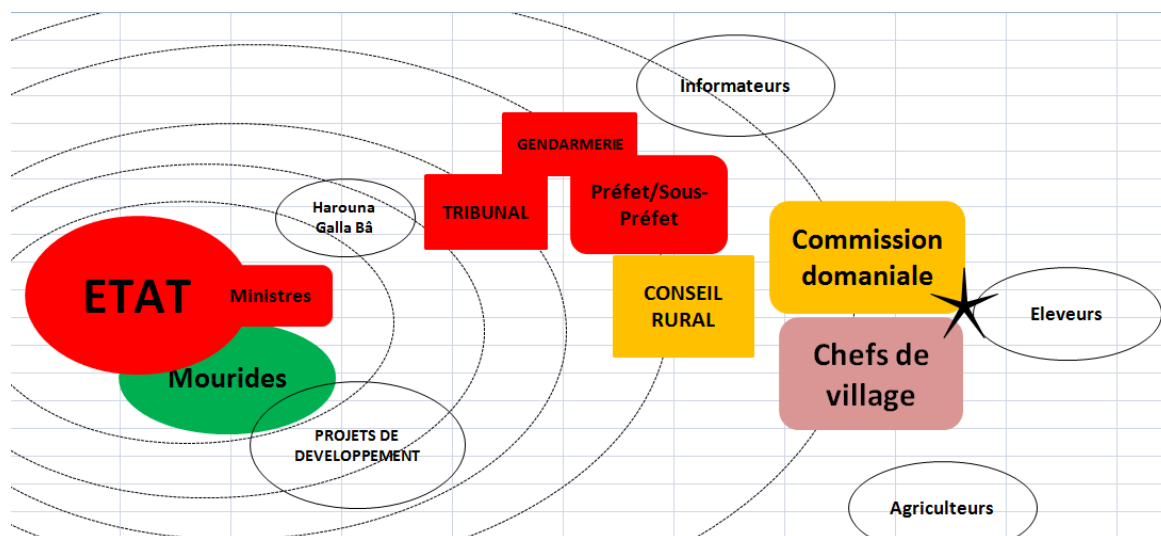


Figure 8: Schématisation de la "démarche progressive" de résolution de conflits [enquête n°5]

Ces procédures de régulation détaillées par les acteurs sont le résultat de positions assez **individualistes** (moyens de résoudre un problème foncier personnel, qui touche un individu en particulier). **Mais on peut aussi s'interroger sur les limites de la conscience collective, où commence-t-elle ? Où s'arrête-t-elle ?** On dit souvent des éleveurs qu'ils « aiment vivre de manière isolée⁵⁹ », et que par conséquent, même si leur structure familiale est construite sur une gestion/répartition collective des biens, ils n'ont pas forcément un esprit collectif qui les motiveraient à travailler ensemble, à **se mobiliser pour une cause commune**. Par exemple, dans le cadre du projet de la GMV, les éleveurs qui ont perdu leur accès aux pâturages avec la mise en défend ne faisaient pas directement partie du village de Widou Thiengoly (mais étaient connus de

⁵⁶ Cellule du conseil rural qui gère exclusivement les affectations de terre, qui doit vérifier la disponibilité du terrain avant affectation, réaliser le bornage de la parcelle le cas échéant, etc.

⁵⁷ Société d'Exploitation des Ressources Animales au Sénégal. Entreprise publique créée en 1962 par le nouvel Etat indépendant, elle a été depuis privatisée à partir de 1980.

⁵⁸ Union Nationale des Organisations des Eleveurs du Sénégal. Créée en 2003 pendant le conflit sur le ranch de Dolly (cf. Boîte 6), ce syndicat (à travers l'action de son président) s'est par la suite fortement rapproché du pouvoir étatique, en oubliant les motivations ayant initiées sa création...

⁵⁹ Ils vivent en plutôt en hameaux, pour une meilleure gestion de l'espace par leurs troupeaux. Leur concentration dans des villages est surtout le résultat de politiques importées (regroupement autour de la mise en place d'un forage, déplacements forcés par la construction d'une route, etc.).

tous les éleveurs), et par conséquent, les éleveurs de Widou n'ont pas ressenti le besoin, l'envie, de se mobiliser pour dénoncer le problème, et tenter de le résoudre.

La conscience collective peut néanmoins s'observer à différentes échelles (échelle d'une famille, d'un village, d'une communauté rurale, d'un département, et même à l'échelle nationale), comme le montre les divers exemples suivants de mobilisations collectives contre des conflits fonciers (Boîte 6). **Les limites de la conscience collective ne paraissent donc pas spatialement fixes/figées**, elles varient suivant divers facteurs qu'il serait intéressant de creuser. Parmi eux, on peut citer la nature et l'ampleur du conflit foncier qui mobilise, et surtout l'organisation préalable des acteurs dans les différents cas (existence d'associations, de comités, de syndicats...**d'une structure collective/commune d'action/réflexion**). En effet, « *une des stratégies gouvernementales utilisées pour limiter l'action collective est de diviser les éleveurs entre eux, à la base* ». C'est ce qu'on observe par exemple au niveau du projet de la GMV, certains éleveurs sont contre et veulent se mobiliser, mais d'autres suivent les opinions du ministre de l'environnement, qui est peul (« *on a nommé Djibo ministre de l'environnement parce que c'est un Haalpulaar originaire de la région, donc il divise les éleveurs entre eux* »), et qui appuie le projet dans la zone. **L'absence de pensée commune fait qu'in fine, rien ne bouge.**

Boîte 6 : exemples de mobilisations collectives aux différentes échelles

A l'échelle d'un village, on peut citer le cas du village de Mboloré, où les villageois ont mis en place un comité de gestion de l'environnement depuis 1947, qui leur a permis de se mobiliser rapidement pour refuser l'implantation du projet arabisant de gommier à proximité du village. On peut également citer le village de Namarel, d'où est née l'association ADENA (qui est membre de la FENAFILS⁶⁰, et du réseau Billital Maroobe⁶¹). Cette association a fait émerger **une conscience collective** à l'échelle du village, qui refuse toute affectation de terre qui ne lui serait pas favorable, comme les (nombreuses) demandes formulées par des agriculteurs mourides par exemple.

« (...) Parce que chez nous, à Namarel, on a eu ce cas là, et le conseil rural savait, sur demande du président de la république, avec une circulaire là, pour attribuer 1000 ha dans chaque CR, donc ils ont attribué 1000 ha, dont une partie dans notre zone, et quand ils sont venus pour identifier la terre attribuée, les populations leur ont dit de retourner, ici c'est nos terres, vous ne pouvez pas affecter une terre ici sans notre aval, alors ils sont retournés...Donc, chez nous en tout cas, un mouride n'oserait pas venir s'implanter dans une zone qui ne lui sera pas affectée par les populations de la zone, ce n'est pas possible. Parce qu'au moins au niveau de la zone ADENA, les populations sont plus ou moins éveillées et connaissent à peu près leurs droits. Mais dans les zones où actuellement habitent ces mourides, bon, c'est des gens qui ne connaissent rien de la loi, qui ne peuvent prendre aucune décision pour leur avenir, si bien qu'il peut y avoir tout abus du genre quoi ».

⁶⁰ Fédération Nationale des Acteurs de la Filière Lait au Sénégal. Organisation faitière créée en 2003 par l'union des producteurs, transformateurs, collecteurs, et distributeurs de lait.

⁶¹ Réseau sous-régional ((Sénégal, Mauritanie, Mali, Niger, Burkina Faso, (Bénin, non sahélien) et Nigéria) d'organisations d'éleveurs qui travail sur l'élevage pastoral transhumant (notamment transfrontalier, et la gestion des ressources.

Enfin le village de Widou s'est mobilisé contre l'ouverture de la pépinière à toutes les femmes de la CR de Tessekré, alors qu'elle était à la base promise aux femmes de Widou uniquement. Ils ont « *fait recours auprès du député Adama Sow, qui l'a transmis au niveau des ministères, et du directeur de la GMV, et de Djibo Leïti ka le ministre, après ces gens là en retour ont envoyé ici des personnes leur demander ce qui avait amené les problèmes* ». Mais la démarche n'a pas abouti (la raison m'est inconnue) et la pépinière a quand même été rendu disponible pour les femmes de la CR de Tessekré.

A l'échelle d'une communauté rurale, on peut citer l'exemple du nouveau conseil rural de Mban, actif depuis 2009, qui s'est mobilisé, et se mobilise encore, pour lutter contre les affectations de terre abusives que l'ancien PCR avait délivrées (essentiellement à des fonctionnaires, et gouvernementaux dakarois). En 2009, grâce à l'appui d'un cabinet d'avocats de Dakar, originaires de la zone de Mban, que le nouveau PCR connaissait depuis très longtemps, le conseil rural a poursuivi en justice le sous-préfet qui refusait de valider les désaffectations effectuées par le nouvel conseil (pour constat de non mise en valeur des terrains). Le conseil a eu gain de cause, et les parcelles ont bien été désaffectées.

Par ailleurs, quand, en 2009, la victoire aux élections du nouveau conseil rural a été remise en question, un conseiller de la nouvelle équipe du conseil de Mban **a fait marcher ses relations personnelles pour valider leur victoire auprès des instances officielles**. « *(...) Tu sais moi, ma génération, c'est celle qui est aux affaires actuellement ! Si moi je vais à Dakar pour régler un problème...quand on nous a arraché la victoire en 2009, quand j'ai lu l'arrêt du Tribunal, je suis allé à Dakar ! Et en 10 jours je leur ai montré que nous aussi on habite au Sénégal. Et que peut être nous on n'a pas de l'argent à donner à des gens, mais qu'on connaît tous les gens sérieux qui sont encore dans ce pays. J'ai mis 10 jours de lobbying là-bas, je suis entré dans tous les ministères, où j'ai des relations personnelles* ».

Enfin, la communauté rurale de Gandon est en proche périphérie de la commune de Saint-Louis. Il y a donc un phénomène **d'expansion urbaine depuis Saint-Louis**, et « *il y a même corrélation entre les inondations à Saint-Louis et les demandes d'habitat au conseil rural de Gandon* ». La communauté rurale cherche donc à protéger son patrimoine foncier, et on observe la formule de demande d'alignement⁶² par de nombreux chefs de village de la CR comme **stratégie défensive** contre cette expansion.

A l'échelle nationale, une mobilisation qui a beaucoup fait parler d'elle est celle des éleveurs dans leur combat pour **garder le ranch de Dolly**⁶³. En 2003, le président de la république a affecté à Serigne Salou, le Khalife général des mourides à l'époque, plus de la moitié du ranch de Dolly (soit près de 45 000 ha), pour qu'il mette ces terres en valeur en y pratiquant l'agriculture (Abdoulaye Wade considérait que les éleveurs n'avaient pas assuré cette mise en valeur et que le ranch « *tombait en ruine* »). **A partir de là, plusieurs initiatives de mobilisation sont nées dans le milieu des éleveurs**.

Au cœur du problème, au niveau du ranch de Dolly, un mouvement d'éleveurs porté par les plus anciens résidents du ranch a commencé à multiplier les réunions de sensibilisation, plaidoyer, à

⁶² Réserves constituées pour la propre croissance démographique du village.

⁶³ Ranch de 87 000 ha, qui avait été mis en place par le président Senghor juste après l'indépendance du Sénégal, et qui 50 ans après est devenu un espace stratégique clé pour les éleveurs sénégalais (et transhumants) dans un contexte d'expansion des espaces agricoles sur les espaces pastorales.

l'échelle du ranch. Ils ont formulé des demandes écrites de retrait du ranch au Khalife, et d'affectation au « collectif des éleveurs du ranch de Dolly et autres usagers », association qu'ils avaient créée en 2001⁶⁴. Ces demandes étaient adressées au ministre de l'intérieur, au Khalife général des mourides, au président de la république...Ce mouvement a rapidement pris de l'ampleur quand les associations d'éleveur du Ferlo se sont joints à la cause, et que les réunions de sensibilisation-plaidoyer se sont également déroulées sur Dahra et Linguere, avec pour objectif de rallier le plus d'éleveurs possible. Cette coalition est entrée en contact avec le Khalife général des Tidjanes, pour qu'il plaide leur cause, puis ils ont directement contacté le Khalife général des mourides pour lui demander de se retirer du ranch. **C'était un mouvement collectif qualifié de bottom up**, puisqu'il est finalement remonté jusqu'à Dakar pour remettre directement en mains propres aux différents ministères (et à la primature) les demandes écrites et signées par tous les éleveurs.

En parallèle de ce mouvement est né à Dakar **un mouvement qualifié de top down**, à partir du Syndicat National des Pasteurs du Sénégal (SNPS). Ce syndicat a mobilisé les médias, et certaines structures influentes, comme le RADHO, c'est le Réseau Africain des Droits de l'Homme, pour porter un plaidoyer face à cette situation là, il a aussi mobilisé le cercle des intellectuels de Dakar. Ils sont allés appuyer les éleveurs du Ferlo en multipliant les réunions à Dahra, Linguere et Dolly, et les ont aidés à accéder au niveau national. Afin de mieux organiser le secteur de l'élevage et amplifier la portée des revendications, ce mouvement top down a également été à l'origine de la création de l'Union Nationale des Organisations des Eleveurs du Sénégal (UNOES), syndicat sensé regrouper l'ensemble des associations sénégalaises d'éleveurs, avec pour objectif d'aboutir à une pensée commune, une représentation unique, un pouvoir d'action renforcé, etc.

Le ranch de Dolly est le seul espace au niveau national qui est réservé, affecté, donné aux éleveurs. C'est une zone stratégique clé pour eux (réserve de pâturages, d'eau), notamment dans leurs circuits de transhumance. C'est probablement ce qui a fait que la mobilisation a été si forte, et qu'elle a in fine entraîné le retrait du marabout⁶⁵.

6.3 Parallèle avec la capacité de mobilisation des acteurs enquêtés, en fonction de leurs réseaux, et proposition de typologie de ces enquêtés

6.3.1 Mise en avant de trois « types » de réseaux mobilisés

Que ce soit pour un besoin d'information, de soutien, de mobilisation, etc. on peut structurer les réseaux mobilisés par les enquêtés en plusieurs types. **On a d'abord les réseaux formels, et les réseaux informels.** Mais cette catégorisation là ne se limite forcément pas à dire : si j'appelle mon fils qui est à Dakar pour un besoin d'information, je suis dans l'informel, mais si je passe par le PCR de ma communauté rurale, ou bien par mon représentant OP local, je suis dans le formel. **Parce que les liens qui me relient au PCR en question, ou au représentant OP peuvent être de l'ordre de l'informel**, ce qui a souvent été le cas dans les entretiens, **puisque « les peuls sont tous parents »**

⁶⁴ Parce qu'au niveau du ranch de Dolly, les éleveurs avaient déjà pour objectif qu'on leur affecte officiellement le ranch, donc ils ont initié les démarches en ce sens depuis 2000.

⁶⁵ Le conflit n'est néanmoins pas encore gagné car le gouvernement n'a jamais officiellement affecté le ranch aux éleveurs, et multiplie actuellement les stratégies pour accuser les éleveurs de mauvaise gérance du ranch, pour pouvoir probablement le reprendre une deuxième fois.

(cousins, parrains, frères, nièces, sœurs...), donc le lien amis/famille/ethnie prédomine souvent dans les relations qu'ils tissent. On pourrait même y ajouter « les parentés à plaisanterie »⁶⁶, qui relie les peuls aux autres ethnies, et complexifient encore plus la caractérisation de leur réseau social.

De manière synthétique, **les acteurs enquêtés ont l'air de s'orienter vers 3 « types » de réseau**:

- **Le réseau « collectivités locales (CL) »**, où l'on pense en premier lieu à mobiliser les conseillers, les PCR, et comme c'est un réseau dans l'ensemble **très politisé**, on cherche généralement à atteindre le niveau national par les représentants politiques (députés, ministres,...) ou les proches du pouvoir politique. On s'appuie également dans ce cas sur les services techniques (décentralisés) de l'Etat, comme les agents des eaux et forêts, les agents vétérinaires, les « chefs de CER⁶⁷ », depuis renommés « agents CADL », etc. ;

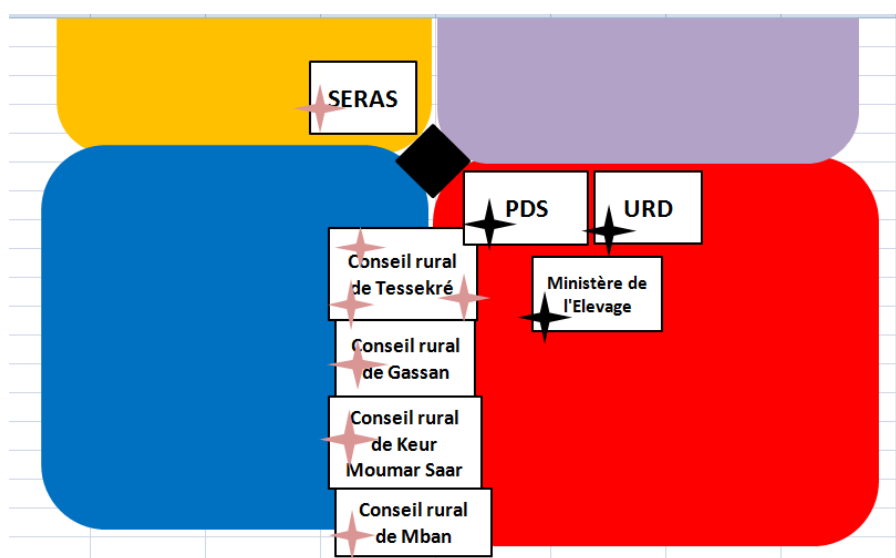


Figure 9: exemple de représentation du réseau type " CL-politisé » [enquête n°2]

- **Le réseau « associations »** (OP, ONG, syndicats, etc.) qui se subdivise en deux sous-réseaux : les associations **politisées** (type MDE⁶⁸, UNOES, etc.) et les associations/organisations **non politisées** (type ADID, ADENA, FBAJ, ARED, IED, etc.). Les acteurs mobilisant leur réseau associatif politisé sont généralement également proches du réseau CL-politisé, à savoir par

⁶⁶ La parenté à plaisanterie est une pratique sociale, observable dans toute l'Afrique occidentale, qui autorise, et parfois même oblige, des membres d'une même famille (tels que des cousins éloignés), ou des membres de certaines ethnies entre elles, à se moquer ou s'insulter, et ce sans conséquence ; ces affrontements verbaux étant en réalité des moyens de décrispation sociale [Source : MAUSS M., « Parentés à plaisanteries », Ecole pratique des Hautes Etudes, 1926].

⁶⁷ Centre d'Expansion Rurale. Créés en 1954 pour encadrer les populations dans le développement des cultures de rente, les Centres d'expansion rurale (CER, à l'époque) sont devenus des Centres d'expansion rurale polyvalents (CERP) à l'indépendance en 1960, avant d'être renommés Centre d'Appui au Développement Local (CADL) en 1996.

⁶⁸ Maison des Eleveurs du Sénégal. OP créés par l'Etat en 1996 pour tenter de structurer le milieu de l'élevage sénégalais. Il y a une MDE dans chaque région (14) du Sénégal, et un représentant MDE nommé dans chaque communauté rurale.

exemple au niveau local, on mobilise au même titre le PCR, et le représentant local MDE (c'est parfois la même personne qui porte les deux casquettes). A l'inverse, les acteurs du réseau associatif non politisé ne croient pas vraiment à l'efficacité du réseau CL (car élus trop politiques, concentrés sur leurs mandats électoraux, ne sont pas des acteurs du développement, sont souvent facile à corrompre, etc.), et ne le mobilisent pas en premier lieu, **sauf si ils sont face à un PCR ou un conseiller qu'ils qualifient « d'instruit »**. Il semblerait en effet qu'il y ait **plusieurs types d'élus locaux** :

- Ceux qui avaient déjà une certaine influence dans le système traditionnel local (chefs de village, personnes âgées, chefs religieux, etc.) ;
 - Ceux qui ont les moyens de se faire élire (les puissants financièrement, ou qui ont de bonnes relations avec des personnes influentes plus haut placé) ;
 - Ceux qui reviennent dans leur zone d'origine après avoir fait des études, qu'on qualifie d'instruits, et qui ont une certaine vision du développement de leur zone. Cette catégorie là se dirige (ou est dirigée) soit vers le réseau associatif (en intégrant ou en créant une association), soit vers le réseau CL en devenant conseiller (voire PCR).
- Les acteurs du réseau associatif non politisé préfèrent donc mobiliser dans un premier temps leurs autres membres et leurs associations partenaires, aux divers échelons (local, départemental, régional, national). Par exemple l'ADID basée à Dahra, est l'un des partenaires de la FONGS⁶⁹, qui est elle-même ralliée au CNCR. Donc les membres de l'ADID passent par le représentant régional de la FONGS basé à Louga quand ils veulent faire remonter ou à accéder à de l'information, se mobiliser dans le cadre d'un plaidoyer, etc. Ils envisagent néanmoins le réseau des représentants politiques (députés, ministres de leur localité, département, région), parce qu'ils sont proches du gouvernement, donc stratégiquement bien placés (*« l'efficacité d'une personne ressource dépend aussi de la fonction qu'elle occupe »*), mais reconnaissent que la plupart du temps, dès que le sujet de la mobilisation diverge des opinions ou décisions gouvernementales, ce réseau peut se révéler inutile/inefficace...

⁶⁹ Fédération des ONGs du Sénégal. Créée en 1976, sa base est à Thiès. La FONGS est entre autres à l'origine de la création du CNCR. <http://www.fongs.sn/>

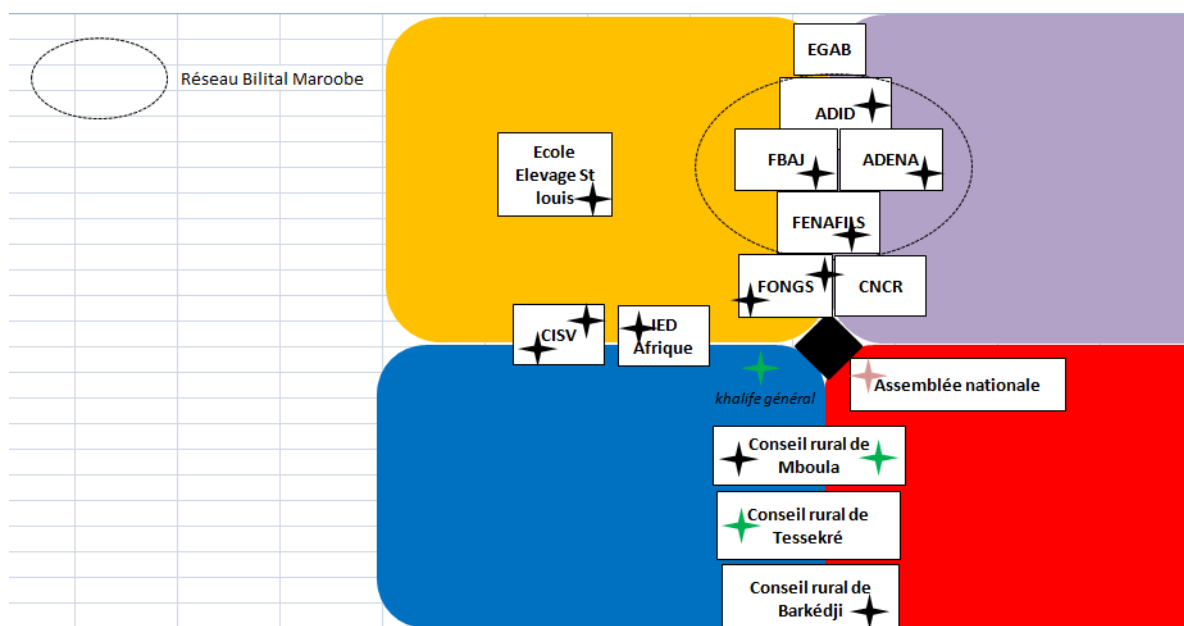


Figure 10: exemple de représentation du réseau type "associations" (apolitiques) [enquête n°9]

- Les deux réseaux précédents **qui sont de l'ordre du formel**, ont l'air d'évoluer plutôt en parallèle, et sans vraiment de concertation ou travail commun⁷⁰ (le réseau CL considérant que les associations ne représentent pas la base, parce qu'elles sont la plupart du temps « dirigées par des intellectuels qui ne trouvent pas de travail après leurs études, donc qui reviennent dans leur zone pour créer une association et véhiculer leurs idées « d'en haut » » / et le réseau associatif (non politisé) considérant que les conseillers ruraux, PCR, etc. sont « « pourris » par le politique, souvent incompetents, car analphabètes (« Si on prend le cas du département de Linguere par exemple, il y a 15 CR et deux communes. Mais il n'y a que 3 PCR qui savent lire et écrire »), et ne représentent pas non plus les points de vue des acteurs de la base »). Ces deux types de réseaux peuvent être complétés par un troisième type, que l'on peut qualifier de **réseau « informel »**, et qui regroupe les personnes ressources que l'on mobilise parce qu'on est relié à elles par un lien familial, amical, religieux, traditionnel/culturel...un lien qui diverge ou **qui vient en tout cas compléter le lien professionnel ou associatif/vie publique-politique**. En effet, « (...) on a nos petits chemins pour dire...bon ça peut être un ministre, ça peut être quelqu'un d'autre de l'entourage, ça peut être son neveu, ça peut...moi même qui vous parle je suis un neveu du président ! Il ne me connaît pas, mais mon frère, ou ma sœur, connaît, qui connaît, etc. ». Ce réseau a entre autres permis que « la secrétaire générale de la présidence de la république, c'est qu'elle accepte de recevoir le PCR, parce que j'ai quelqu'un qui me dit, d'ailleurs je me rappelle c'était le vendredi, il me dit oui attend je finis la prière et je passe dans son bureau, parce que la secrétaire générale c'est sa sœur... ». **On sollicite prioritairement ce type de réseau (quand il existe) pour faciliter un accès à la terre, un règlement de conflit etc.** ; d'après les dires des enquêtés, il est donc bon d'avoir dans ses relations personnelles un conseiller, un PCR, un sous-préfet, un député, voire un ministre...Donc **quelqu'un de stratégique dans le réseau CL-politisé**. Ce côté « informel » du lien, est moins prédominant, ou en tout cas joue

⁷⁰ Mais certains représentants locaux du réseau associatif sont des conseillers, parfois même des PCR, de la catégorie élus « instruits », avec une vision « d'acteur du développement ».

moins dans le réseau OP-apolitique (et partenaires du développement) qui est plutôt sollicité pour des partenariats, des actions de développement/sensibilisation/formation, des plaidoyers/mobilisations, etc. et où les liens professionnels/reliations de travail « suffisent ».

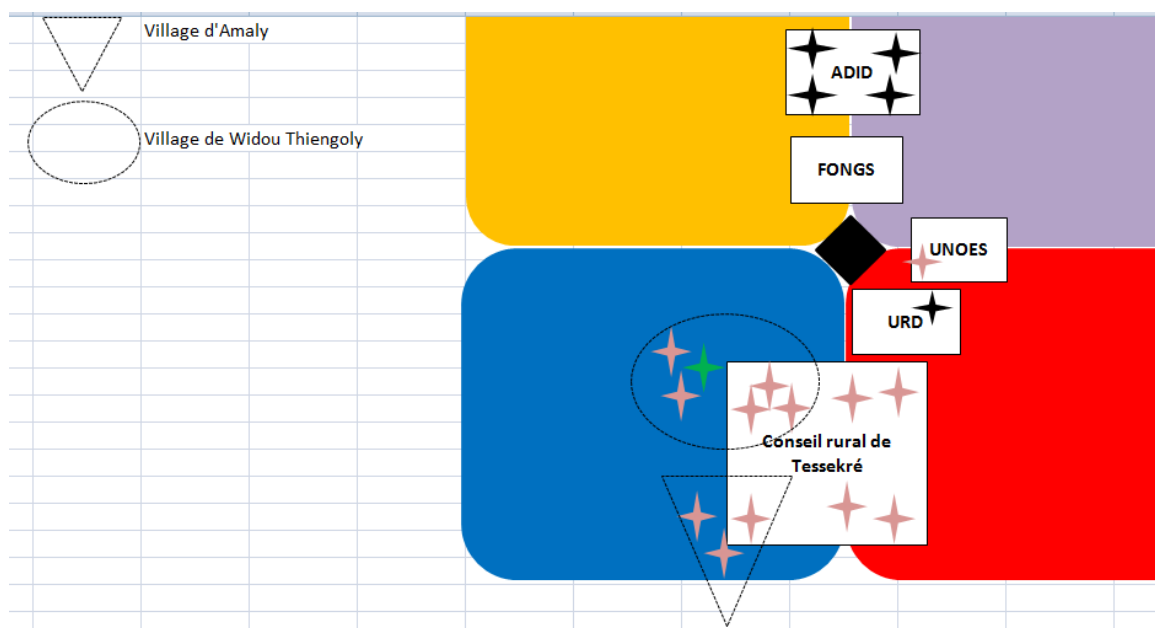


Figure 11: exemple de caractérisation du réseau informel [enquête n°15]

6.3.2 Proposition de typologie des acteurs enquêtés

En fonction des **types d'acteurs interrogés**, une ou plusieurs de ces catégories de réseaux pouvaient être potentiellement mobilisées :

- **Les acteurs de la base, qui ne sont pas élus locaux, ni membres d'une OP, qui ne sont pas spécialement proches des pouvoirs locaux en place** (chefs de village, conseillers, PCR,...) (Figure 12). Ce sont globalement les plus défaitistes quand à leur capacité de mobilisation et à la réussite de leur démarche. «C'est très difficile, ils n'ont pas accès, vous savez l'éleveur pour lui il n'a que la clôture de son campement, pour le reste ce n'est pas à lui, c'est cette conception qu'ils ont. Vous imaginez un seul éleveur se dresser contre des conseillers et autres, qui ont le mandat des populations...vous comprenez ? Ce n'est pas évident ». Ils s'orienteraient plutôt vers une position d'opposant au régime politique en place (car se sentent lésés, défavorisés par la donne actuelle), et considèrent que c'est le politique qui régit tout au niveau local comme au national (« on ne peut rien faire contre le gouvernement », élus et politiciens : « c'est eux qui gardent les terres et se les distribuent entre eux, ils contrôlent toute forme de manifestation et sont capables de la stopper à la base avant qu'elle ne prenne potentiellement de l'ampleur, ils promettent pleins de choses mais ne tiennent jamais leur promesses derrière, etc. »). Ce type d'acteur aurait plutôt tendance à **mobiliser indifféremment tout type de réseau** (en fait ils n'ont pas vraiment de réseau social préférentiel/clairement défini), considérant dans tous les cas comme incertaine la réussite de leur démarche. Ils peuvent avoir un certain niveau d'étude/formation (ex : auxiliaire

vétérinaire, instructeur de pulaar, etc.) qui les amène à tenir cette réflexion. En terme de changements, ce n'est pas tant leur système actuel (traditionnel) d'élevage (et l'usage des ressources pastorales qui en est fait) qui les dérange, que la (mauvaise) répartition de ces ressources entre les usagers. C'est plutôt le discours type d'acteurs, n'ayant pas bénéficié de parcelles avec le projet GTZ, ou bien ayant perdu des parcelles avec le projet GMV par exemple. Ils considèrent tous les projets indifféremment de la même manière (ceux type coopération comme celui de la GTZ, de type gouvernemental comme celui de la GMV, ou de type investisseur), à savoir comme des initiatives « venant du haut », en partenariat avec le gouvernement sénégalais, qui sont synonymes de corruption, et qui entraînent pour eux restrictions et pertes de terres.

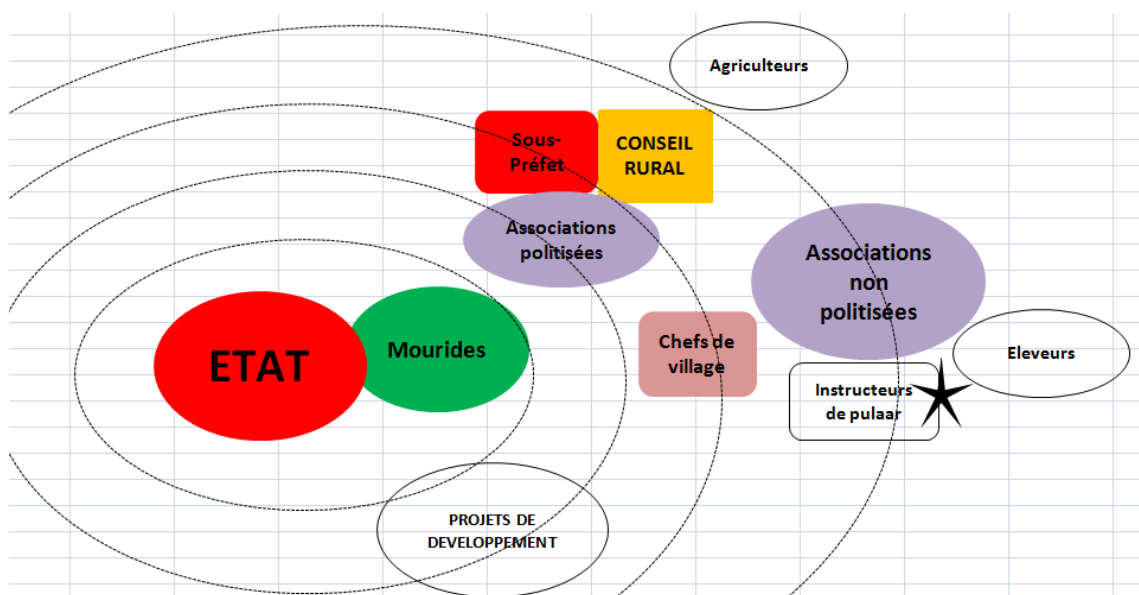


Figure 12: représentation des proximités sociales/liens institutionnels vues par les acteurs de la base (catégorie 1) [enquête n°3]

- **Les acteurs de la base, qui ont un lien (plus ou moins fort) avec les pouvoirs locaux en place** (Figure 13). Soit parce qu'ils s'entourent de personnes ressources, soit parce qu'ils sont eux même personne ressource (chefs de village, conseillers, PCR, chefs religieux, etc.). Ce type d'acteurs mobiliserait le **réseau CL-politique couplé au réseau informel**, puisque c'est généralement par ce biais là qu'ils sont liés entre eux. Ce sont des acteurs qui sont très ancrés dans leur système traditionnel d'élevage, qui ne veulent pas de changement (entre autres parce que leur lien avec les pouvoirs locaux en place fait qu'ils ne sont pas vraiment lésés par la répartition actuelles des ressources pastorales). Ils n'ont souvent pas été à l'école (donc ne savent pas lire, écrire, ou parler français), et n'ont pas vraiment réfléchi à la question foncière⁷¹ (donc ne sont pas vraiment au courant des réformes, de leurs enjeux, des lois, etc. à part s'ils ont retenu (sans se les approprier, cf. partie 6.1) les informations délivrées lors des séminaires, des visites, etc.). Ils sont tous politisés, avec plus ou moins de liens informels (personnels) avec les représentants politiques (ou les agents techniques) de leur zone, et peuvent donc potentiellement mobiliser ce réseau «politique» avec plus de facilité, de confiance et de légitimité que ne le feraient les acteurs du premier type (qui ne se

⁷¹ Entre autres parce qu'ils n'en ont pas ressenti le besoin...

sentent pas légitimes pour le faire, et qui de toute façon ne sont, selon eux, « *pas écoutés* »). Leur approche/jugement concernant les « projets de développement » varie suivant qu'ils aient été « bien servis » ou non dans l'élaboration/la mise en œuvre du projet⁷².

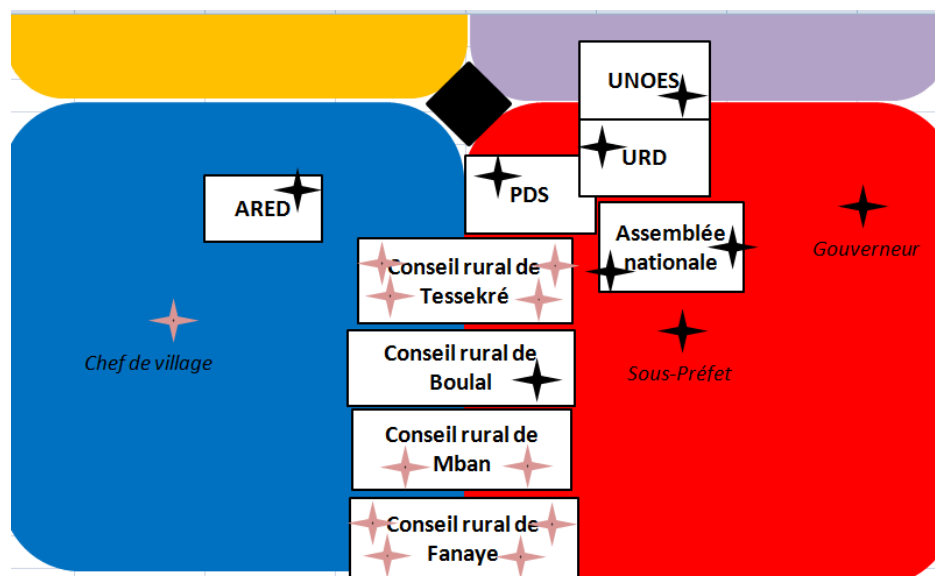


Figure 13: caractérisation du réseau mobilisé par les acteurs de la catégorie 2 [enquête n° 8]

- Dans les deux premiers cas, les acteurs de la base (vivant dans des campements, des villages) considérés n'avaient pas vraiment de lien, de réseau avec l'extérieur, les échelons supérieurs, Dakar, etc., ils étaient ancrés au niveau local (à part le lien politique qui pouvait potentiellement les relier à un député, un président de syndicat (UNOES), etc.). Dans cette troisième catégorie, on regroupe **les acteurs, toujours de la base, mais qui sont tournés vers l'extérieur, et qui jonglent avec les 3 types de réseaux** (Figure 14). Ils ont par exemple des enfants qui sont partis étudier, travailler, se marier, dans les villes, qui sont donc « *instruits* » et « *ont des capacités intellectuelles. Ils influent donc un peu sur le comportement des parents, et donc maintenant les éleveurs ont des personnes ressources à côté, vraiment pour bien réfléchir, et donner des arguments qui peuvent vraiment faire la différence* ». ⁷³ Ils peuvent aussi les informer de ce qui se passe au niveau national. Ce troisième type d'acteur peut aussi lui-même avoir travaillé un temps dans les villes, ou en partenariat avec des OP, des ONGS, des institutions de développement/recherche, des agences de coopération qui venaient sur la zone⁷⁴, mais aujourd'hui ils sont plutôt conseillers, ou se rapprochent des conseils ruraux. Pour résumer, **cette catégorie d'acteurs cherche à se créer un capital social**, un carnet d'adresses, et ce capital social les rendra (ou les rend déjà) influents localement

⁷² Exemple : cas d'un éleveur, chef de village, qui a bénéficié de parcelles avec le projet GTZ, donc qui le défend, et le considère comme un « bon » projet, et qui à l'inverse s'est vu lésé par le projet GMV qui a limité son accès à la ressource eau du forage, donc il le condamne...

⁷³ En fonction de leur attache avec leurs origines (monde de l'élevage et ses problématiques, zone géographique), ce type d'acteurs peut être plus ou moins informés, ou concernés par la question de l'élevage au Sénégal (et par extension par la question foncière).

⁷⁴ Ils envisagent donc plutôt positivement l'arrivée de projets sur leur territoire, parce qu'ils sont susceptibles de donner lieu à des nouvelles relations, et donc à l'élargissement de leur réseau social. Ils font néanmoins la différence en terme de bénéfices à gagner pour leur zone (et pour eux), entre les projets de développement type coopération, et les projets d'investisseurs privés.

(donc potentiellement personne ressource, en tant que canalisateur-mobilisateur d'un répertoire de personnes ressources). En terme de discours, **ils vont adapter leurs arguments en fonction de leur interlocuteur**, et peuvent tout aussi bien adopter la casquette « règles traditionnelles, élevage extensif et transhumance », que la casquette « sédentarisation, intensification et propriété privée individuelle ».

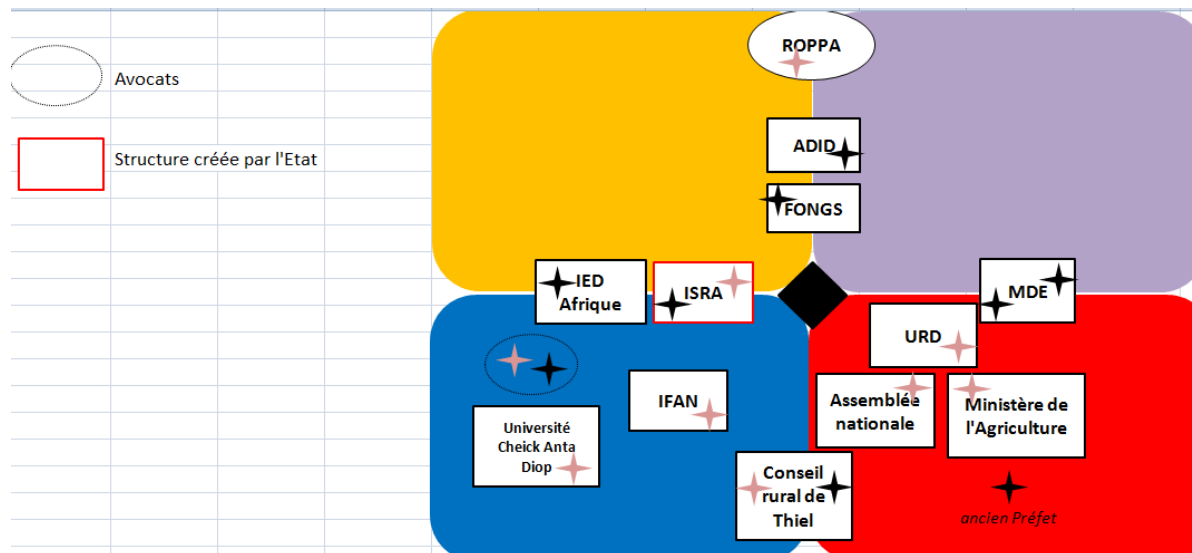


Figure 14: caractérisation des réseaux mobilisés par les acteurs de la catégorie 3 [enquête n°12]

- Il y a ensuite la catégorie des acteurs issue de la base, qui sont partis de leur zone d'origine pour étudier/travailler (parfois même à l'étranger), et qui sont depuis revenu⁷⁵, « intellectuels » et convaincu par le modèle « occidental » de développement. Ils ont donc une vision assez critique de leur élevage actuel (en gros, le système traditionnel est passé, le changement est plus que nécessaire, les occidentaux l'ont fait, pourquoi pas nous), et envisagent les projets dans leur ensemble comme une bonne chose (sous réserve « *qu'ils ne lèsent pas les populations locales* »), car ils sont synonymes de développement pour leur territoire. **En revenant dans leur zone, ils s'orientent soit vers le réseau CL-politisé, soit vers le réseau associatif, mais plutôt politisé (soit parfois vers les deux**, dans ce cas ils sont à cheval entre ce type là et le type précédent : à la recherche d'un capital social), donc créent des associations ou deviennent membres, sont élus PCR ou conseillers...mais cherchent un moyen de mettre en œuvre, de vulgariser cette vision. Ils peuvent être proches du pouvoir politique en place, ou plutôt dans l'opposition, mais partagent dans tous les cas en grande partie la vision/les ambitions de l'Etat sur l'avenir de l'élevage (intensification, insémination artificielle, stabulation, etc.), de la gestion foncière (privatisation et individualisation des terres, pour l'agriculture comme pour l'élevage), etc. Ils ne sont donc pas inquiets quant à leur capacité de mobilisation ou de revendication, parce qu'ils connaissent les bonnes personnes ressources, stratégiquement bien placées (réseau informel).
- Même schéma d'acteur que le type précédent (acteur parti étudier/travailler et qui revient (partiellement/de manière permanente) dans sa zone), mais eux sont plutôt **contre la vision « occidentale » de l'élevage qu'à le gouvernement** (donc plutôt contre le gouvernement et

⁷⁵ Mais peuvent avoir un ancrage plus ou moins permanent dans une ville (Dakar, Thiès, St Louis, etc.)

le politique en général...), donc ils sont **très ancré dans le réseau associatif apolitique** (Figure 15). Ils sont également en relation et ont souvent travaillé avec les partenaires de développement qui interviennent sur la zone (ARED, IED Afrique, IPAR⁷⁶, ISRA, agences de coopération, etc.). Ils considèrent que le gouvernement (et donc le politique) veut tout sauf les aider à se développer (ils voient donc la potentielle réforme foncière d'un mauvais œil), mais qu'il cherche plutôt à les diviser pour limiter leur action, leurs revendications. Ils sont donc globalement pessimistes au regard des projets gouvernementaux (type GMV), ou d'investisseurs privés qui se développent sur leur zone (mais sont favorables aux projets de développement type coopération). Ils veulent défendre et protéger les systèmes traditionnels en place (élevage transhumant et agricultures familiales), et considèrent que les acteurs de la base manquent de sensibilisation et ne sont pas assez conscientisés. Ils sont très confiants dans leur pouvoir (associatif) de mobilisation, qu'il soit local ou national (et citent souvent l'exemple du ranch de Dolly comme mobilisation (où le réseau associatif a eu un grand rôle) réussie). Ce type d'acteur peut être revenu vivre dans sa zone d'origine, mais peut aussi avoir une base plus ou moins permanente sur Dakar (ou une autre ville secondaire), et en fonction de ça être branché sur des réseaux sous-régionaux, comme par exemple le ROPPA (Réseau des OP et Producteurs de l'Afrique de l'Ouest), Inter-réseaux, ou le réseau Billital Maroobe, réseau d'organisation des éleveurs et pasteurs d'Afrique, qui regroupe pour l'instant des acteurs⁷⁷ de 7 pays membres (Sénégal, Mauritanie, Mali, Niger, Burkina Faso, Bénin et Nigéria), et qui travaille entre autres sur la reconnaissance officielle de la mobilité pastorale transfrontalière.

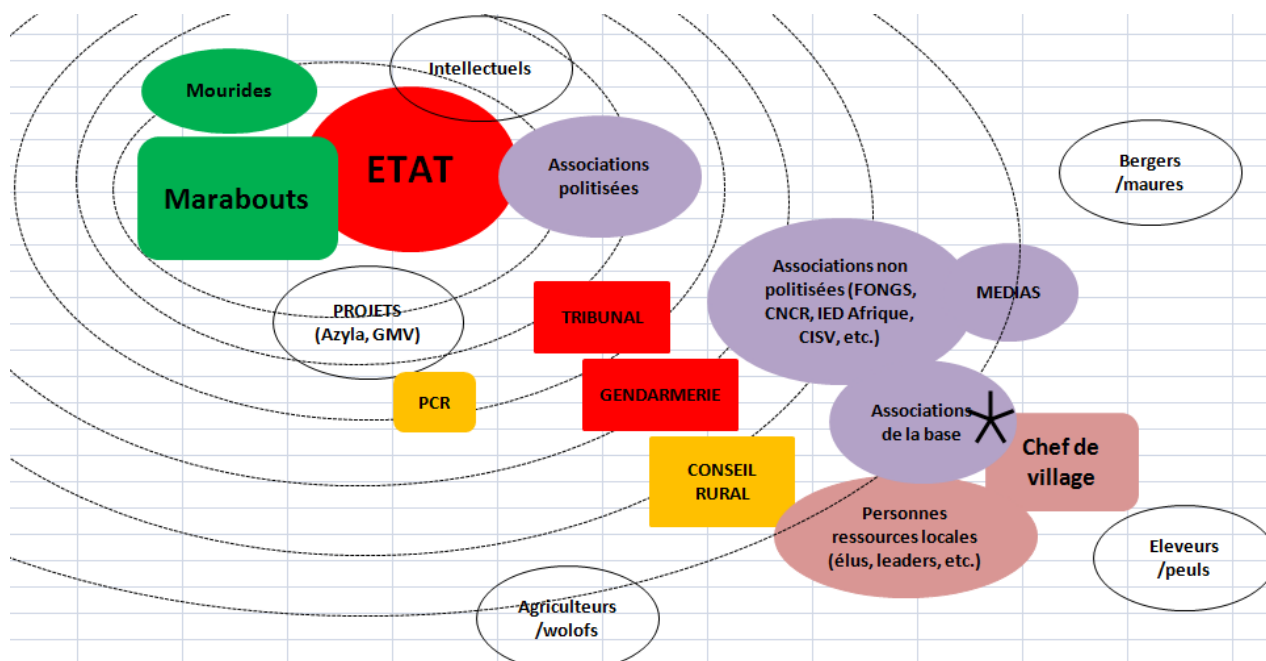


Figure 15: représentation des proximités sociales/liens institutionnels vues par les acteurs de la catégorie 5 [enquête n°9]

⁷⁶ Initiative Prospective Agricole et Rurale. Créée en 2005, L'IPAR est un espace de réflexion, de dialogue et de proposition pour des politiques agricoles et rurales concertées au Sénégal et dans la région ouest-africaine.

⁷⁷ Les associations ADID, ADENA et FBAJ du Ferlo sont membres de ce réseau.

6.3.3 *Elargissement de cette typologie aux acteurs de l'échelle nationale, et proposition de compléments*

En fonction de cette « typologie », les acteurs de la base connaissaient donc plus ou moins de personnes **à des échelles plus régionales, nationales, supra-nationales**. Dans cette nouvelle catégories d'enquêtés, on retrouve dans un premier temps le réseau informel, c'est-à-dire les membres de la famille/amis etc. qui habitent les grandes villes sénégalaises, et occupent des postes **plus ou moins stratégiques** (par rapport à la thématique foncière/élevage). Ces derniers sont **plus ou moins informés/concernés par le foncier** (pastoral) et ses enjeux (et ont donc par conséquent développé plus ou moins de réseau(x)) en fonction de leurs attaches avec leur zone d'origine⁷⁸. Ils peuvent donc être mobilisés à titre d'informateur « uniquement », comme à titre beaucoup plus large (besoin de mobilisation, de faire remonter une information, etc.).

On retrouve également les représentants politiques (députés, ministres, sénateurs, etc.) des zones enquêtées. Deux entretiens ont été réalisés avec des acteurs de cette catégorie (un député et une sénatrice), et en terme de réseaux mobilisés, il semble que les enquêtés **se rapprochent/sont dans la continuité** du réseau CL-politisé, à savoir ils mobilisent diverses institutions étatiques centrales (Sénat, Assemblée Nationale, Ministères, Présidence,...) ou décentralisées, **préférentiellement en fonction des liens informels qui les lient aux membres de ces institutions**. Et ils n'activent pas du tout (ou très peu) le réseau « associations » (et partenaires de développement).

En parallèle, la majorité des enquêtés à l'échelle nationale⁷⁹ se situaient dans la catégorie « Société civile/Recherche ». Par conséquent, les réseaux qu'ils mobilisent **se rapprochent plus/sont dans la continuité** du réseau « associatif-apolitique » précédemment proposé, à savoir secteur de la recherche, du développement, des médias, des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), des ONG, OP, etc. ; ce qui se traduit en terme d'institutions par des structures comme l'IPAR, l'ISRA, l'IED Afrique, ARED, le CIRAD, la Banque Mondiale, les Universités, etc. Les liens qui relient les acteurs entre eux sont majoritairement **de l'ordre du professionnel/des relations de travail**, et les quelques relations informelles que l'on voit apparaître sont souvent liées au réseau type CL-politisé (à savoir toujours des élus locaux, des ministres, des directeurs techniques, etc.). Cette dernière catégorie d'acteurs est par ailleurs relativement ouverte (en terme de réseau) sur le supra-national, puisqu'elle est en lien avec des chercheurs, consultants, bailleurs étrangers avec qui elle a été amenée à travailler/échanger.

Ces propositions de typologie d'acteurs mériteraient d'être complétées par des **entretiens supplémentaires** :

- **avec les acteurs locaux**, notamment avec des acteurs d'autres zones que le Ferlo pastoral, pour voir si les stratégies diffèrent ;
- et avec d'autres acteurs au niveau national (et supra-national), notamment des acteurs d'autres catégories que celle de la « Société civile/Recherche ».

⁷⁸ Exemple : un fils d'éleveur parti à 5 ans de chez lui, et vivant depuis à Dakar, travaillant à l'Université (en comptabilité) et ne rentrant jamais dans sa zone d'origine ne connaît que très peu de choses sur le domaine du foncier (pastoral), passé ce qu'en disent les médias ou sa famille. A l'inverse, un autre fils d'éleveur rentrant chez lui à chaque hivernage, et ayant travaillé comme consultant dans des projets ayant une composante élevage et/ou foncier sera un élément du réseau très pertinent (en termes de connaissances, de contact, etc.).

⁷⁹ Les entretiens réalisés à cette échelle ont été faits par un autre stagiaire, dans le cadre d'un autre stage, mais avec la même problématique et la même méthodologie appliquée, mais uniquement sur des acteurs (du foncier) au niveau de Dakar.

Par ailleurs, il serait également intéressant de compléter l'étude par **une approche historique des enquêtés**, l'histoire de leur ethnie, de leur lignage (et de la position/notoriété/ancienneté de leur nom dans leur ethnie), de leur position individuelle dans leur famille (aîné, cadet, etc.), dans la société, etc. pour voir s'il y a un lien entre cette histoire et le fait d'être considéré ou non comme une personne ressource. **Est-ce que le premier arrivé est aujourd'hui une personne ressource vers qui tout le monde se tourne par exemple ? Est-ce qu'il n'y a que les personnes bien placées dans la société pour être/devenir une personne ressource ?**

6.3.4 Cas particulier du poids de l'ethnie et de la religion dans le contexte local de la zone étudiée

L'ethnie est également très liée au religieux, les enquêtés associaient souvent dans les entretiens les mots wolofs/mourides/agriculteurs et peuls/tidjanes/éleveurs. Comme la majorité des enquêtés se situaient dans la « catégorie » peuls/tidjanes/éleveurs, les mourides (wolofs dans un second temps) étaient souvent **tenus pour responsables d'une grande partie des conflits fonciers existants**, des accaparements de terre au Sénégal (à l'échelle d'un village, d'une CR, comme à l'échelle du ranch de Dolly), entre autres parce qu'ils avaient les faveurs du président...En fonction de leur implication dans une confrérie particulière (Tidjane, Khadriya ou juste musulman pratiquant), de leur rôle religieux (marabout, talibé, simple pratiquant), et de leur vécu, les enquêtés passaient de : « *c'est le religieux en général qui a un pouvoir sur le gouvernement, l'Etat craint le religieux dans son ensemble* » ou « *Il y a une très forte influence des pouvoirs religieux sur le foncier* » etc. à « *c'est la faute des mourides, le gouvernement est avec les mourides, ils ont la main sur tous les problèmes de ce pays* », etc.

Quoi qu'il en soit, **le lien religieux est prédominant**, il est même tellement évident pour les acteurs qu'ils ne pensaient pas forcément à directement citer les chefs religieux (imams⁸⁰, marabouts, Khalifes, etc.) comme personnes ressources, **alors que ce sont souvent les premiers que l'on va voir, justement parce qu'on sait à quel point ils sont influents** (au niveau de la mobilisation pour le ranch de Dolly, les visites aux Khalifes généraux des tidjanes et des mourides ont beaucoup joué dans le verdict final...). « *Oui, parce que déjà quand on fait des plaidoyers il faut aller voir les marabouts. Automatiquement, c'est obligatoire. Parce que les marabouts ont des pouvoirs, ils ont des pouvoirs plus que l'Etat presque. Même les gens de l'Etat vont aller courir vers les marabouts* ». « *(...) On va voir les deux Khalifes. Ensuite, sur place, chacun est promotionnel à quelqu'un, connaît celui-ci, connaît l'autre. Bon. Et on va pour le plaidoyer, pour expliquer. Par exemple dernièrement, ils ont voulu faire le découpage administratif, on est allé voir le marabout, et il est allé voir le président. Direct !* ».

C'est d'ailleurs probablement pour ça qu'à la question du guide d'entretien : « quels sont les lieux/occasions où l'on pourrait débattre du foncier⁸¹ de manière efficace, pour se faire entendre, sensibiliser vraiment les acteurs, avoir un réel échange etc. », les enquêtés répondaient souvent : **les**

⁸⁰ L'imam est un musulman qui dirige la prière, habituellement dans une mosquée ou une salle de prière. Ce sont les chefs religieux « de base », que l'on trouve dans chaque village (musulman).

⁸¹ Question qui venait compléter la question : « quels sont les lieux où l'on débat du foncier **actuellement** », où comme réponses on trouvait qu'on parle « foncier » (pas forcément de manière aussi évidente) partout : autour du forage, sous la case à palabre, aux marchés hebdomadaires, etc. On en parle aussi dans les réunions organisées : par le chef de village, par les partis politiques, les réunions thématiques, sur la santé, sur le forage, etc.

cérémonies religieuses, et la sensibilisation à travers **les prières hebdomadaires** du vendredi. Ces lieux/occasions étaient complétés par :

- Passer par les instructeurs de pulaar (la sensibilisation par la formation, l'éducation) ;
- Prendre la parole lors des réunions, ateliers, séminaires, visites officielles etc., pour faire naître le dialogue/le débat avec des acteurs déjà présents et réunis, même si c'était initialement pour une autre raison qu'ils étaient rassemblés.

6.4 Participation de ces enquêtés à la réflexion sur une potentielle réforme foncière

Si on synthétise les points de vue développés par les enquêtés au fil des entretiens, tout le monde s'accorde pour dire que le **besoin de sécurisation foncière dans la zone sylvo-pastorale (ZSP)**, est devenu nécessaire. Les exemples de la forêt de Khelcom⁸² et du ranch de Dolly, couplés à l'avancée de l'agriculture sur les zones pastorales (notamment par des « *agriculteurs mourides* ») et aux divers types de projets (gouvernementaux, investisseurs privés, etc.) développés dans le Ferlo, ont montré aux éleveurs qu'on pouvait aisément leur reprendre leurs espaces, leur foncier, et qu'ils n'avaient pas vraiment de justificatif à apporter pour prouver qu'ils étaient « *chez eux* » sur ces terres.

« (...) La destination de l'élevage c'est la zone sylvo-pastorale. Et même cette zone sylvo-pastorale là est en train d'être morcelée. Elle se rétrécit de plus en plus, parce que de 80 000 Km2, elle est redescendue dans les années 85-90 à 65 000 Km2, et actuellement elle est autour de 56 000, donc c'est pour dire que presque toute la moitié de cette zone là est partie, et jusqu'à maintenant il y a des aménagements qui se font et qui tendent de plus en plus à rétrécir le milieu, et considérant que dans la zone SP il y a des forêts classées, c'est plus le domaine de la mobilité pastorale qui est le plus affecté, parce que même le service des eaux et forêts est en train d'investir d'autres domaines qu'ils sont en train d'aménager pour faire des réserves, des parcs nationaux... ».

De ce constat découle une motivation unanime pour **sécuriser leur habitat**, à savoir délivrer un titre foncier (TF) aux éleveurs - pour leur campement et le petit périmètre autour (pour pratiquer l'agriculture pendant les 3 mois de la saison des pluies) - qu'ils puissent léguer à leurs enfants, sous-louer ou vendre s'ils le veulent⁸³. Les enquêtés sont également unanimement d'accord pour dire qu'il faut **affecter les terres du Ferlo en priorité aux résidents de la ZSP**, et que l'on peut élargir aux demandeurs de terres « extérieurs » s'il reste, après ça, des terres disponibles. Une variante proposée par l'un des enquêtés a été de dire que l'on donne les terres les plus fertiles aux acteurs locaux, et les moins fertiles à ceux qui ont les moyens d'investir et de les mettre en valeur (profil investisseur visé par exemple).

A partir de là, **les points de vue des enquêtés divergent**, et on retrouve les **deux écoles de pensée**, à savoir ceux qui défendent les systèmes locaux basés sur l'élevage extensif et la transhumance, et ceux qui se positionnent plus en faveur d'une intensification de l'élevage sur un modèle occidental,

⁸² Khelcom était une forêt classée, et lieu de transhumance de nombreux éleveurs, et le président Abdou Diouf en 1996 en a déclassé une grande partie (environ 25 000 ha) pour la donner au Khalife général des mourides Serigne Saliou Mbacke. Les éleveurs ne se sont pas mobilisés comme pour Dolly à l'époque, et l'affectation a été validée.

⁸³ Ce qui n'est pas possible avec les orientations de la loi actuelle (loi sur le domaine national).

basé sur une sédentarisation, une réduction des effectifs des troupeaux, et une gestion « individualisée » de l'espace foncier.

Les premiers considèrent que **la transhumance doit être conservée**, et officialisée/reconnue dans la nouvelle loi (« *la loi c'est d'abord et avant tout la reconnaissance officielle de la mobilité* »), car c'est le système qui a permis aux éleveurs d'être autosuffisant, de maintenir/renouveler les effectifs de leurs troupeaux tout en répondant à la contrainte liée à la répartition aléatoire et hétérogène des ressources (eau et pâturage essentiellement) de leur zone.

*« (...) Nous ce qu'on sait, c'est que le système que nous avons de tout temps fait, depuis nos aïeux jusqu'à maintenant, **nous le connaissons et nous le trouvons bon**. Parce qu'il nous permet de préserver nos ressources, et surtout de vivre sans dépendre de l'Etat, parce que l'éleveur n'a jamais dépendu de l'Etat pour faire vivre sa famille (...) et qu'il nous permet d'être, en tout cas **autosuffisant par rapport à nous même**. Il nous sera difficile de le laisser pour un autre système, que nous ne connaissons pas, pour lequel aussi nous ne pouvons pas dire ces aboutissements...parce que nous on a même pas besoin d'améliorer génétiquement nos vaches pour avoir du lait ».*

*« (...) Si on prend l'élevage, si on fait les lois, il faut qu'on se rapporte au contexte du milieu. Le foncier pastoral il faut le définir, l'élevage au Sénégal et dans le Sahel, chaque période de 3 mois qui vient, **l'éleveur a un système en fonction du climat, des fois il va bouger, des fois il reste**. Maintenant si on connaît ça, avant de voter la loi, il faut reconnaître que **les éleveurs dépendent du climat**, que dans le pâturage il y a la quantité et la qualité, et que tu connais que chaque 3 mois, l'élevage a son propre système pour s'adapter au contexte. Sachant que le climat est très irrégulier, que la saison sèche peut être TRES sèche, comme en 1973 par exemple, il faut que la loi tienne compte de tout ça, et **qu'on permette à l'éleveur de toujours faire la transhumance**. Maintenant si on tient compte de ces contraintes là, et qu'on les inclue dans la loi, l'élevage continuera. »*

Par conséquent, la sécurisation de leur foncier passe par l'enregistrement officiel de zones pastorales, données en **gestion aux éleveurs de manière collective**⁸⁴ (pas d'appropriation, de privatisation des ressources sur ces espaces, outre le foncier « habitat » explicité ci-dessus), avec une **optimisation dans l'utilisation des ressources pastorales** (ex : multiplication des puits pastoraux, des bassins de rétention, utilisation de bâches pour le transport/stockage de l'eau, etc.).

*« (...) Parce que déjà si tu es un éleveur et que tu demandes une parcelle pour ton troupeau, ça devient **un danger pour l'élevage, pour la ZSP**. Parce que déjà, la pluie ce n'est pas sûr, mais si tu as une parcelle, quelques hectares, il y a des moments il y a des sécheresses, comment tu peux partir avec ces animaux là ? Bon si tous les éleveurs font comme ça, il n'y aura plus de terre. Donc on doit dire que ça c'était spécifiquement pour l'élevage. **On délimite un grand terrain comme ça, et on dit ça c'est pour tout le monde** ».*

*« (...) Non, dans cette zone ZP, ce qu'il faut c'est : **pas de privatisation**. Nous même nous comprenons pourquoi il ne faut pas privatiser. Parce que quand vous privatisez vous donnez ce lopin de terre là à un éleveur, ce lopin là à un autre, si tout l'espace est affecté, connaissant les changements*

⁸⁴ Ce qui en l'état actuel des choses n'est possible que si les éleveurs se regroupent et créent une association avec un statut juridique, les affectations ne sont pas possibles pour les villages, les lignages, les familles, etc. De plus, la loi actuelle n'est pas en faveur des éleveurs puisque ce mode d'exploitation de la terre n'est pas considéré comme une « mise en valeur ».

climatiques et quelquefois les sécheresses qui sont présentes dans le Sahel, s'il y a quelque part où ça ne pleut pas, mais ça pose problème ! C'est des systèmes que nous ne pouvons pas accepter. Depuis la colonisation on a essayé de nous pousser vers la sédentarisation, et si les éleveurs n'acceptent pas de le faire, c'est parce que tout simplement dans leur analyse ils savent que c'est des risques ».

La grande question (auquel les enquêtés avaient du mal à répondre) reste de **savoir comment conserver durablement cette transhumance, et gérer de manière collective** - et sans l'apparition de nouveaux conflits (ou l'amplification de conflits actuels déjà existants) - **une ressource foncière qui reste statique** (voire qui diminue du fait de la croissante demande sociale de terre pour l'habitat, pour les cultures, etc.) **dans le contexte de croissance démographique et d'augmentation des effectifs des troupeaux** (si non limités) des prochaines années...

Par ailleurs, les enquêtés qui défendent le modèle occidental de développement de l'élevage considèrent **qu'il faut limiter-stopper la transhumance**, en **accordant individuellement des terres pour les pâturages aux éleveurs**, au même titre que des terres pour l'agriculture (« (...) *Oui il faut changer tout ça, ça c'était une vision de 1960 (vision affectation/droits d'usage). Maintenant elle est dépassée, il faut changer, aller vers un TF* »). Les éleveurs mettraient ces terres en valeur par l'utilisation de **variétés fourragères plus performantes** (augmenter la production/ha) et la pratique des **rotations culturales** (2 ans de cultures, 3 ans de fourrages, plus fertilisations par les animaux).

« (...) *Mais ces transhumances là, il faut les stopper, sinon dans les années à venir il n'y aura PAS de terres. Si on laisse transhumer, on choisit la zone sylvo-pastorale, après dans 20-30 ans, il y aura une demande sociale, les autres sénégalais voudront la terre là où ils habitent, là où ils cultivent, et on découpera de cette surface, après encore 20-30 ans, il y aura encore une demande sociale, on découpera encore, et à terme, il n'y aura plus de zone sylvo-pastorale. S'il y a une demande sociale nationale, vous vous êtes président de la république, comment faire ? Je vous le demande ! Nous voulons où nous habitons, où nous cultivons, comment faire ? Il faut creuser ici, couper ici, c'est le seul espace qui reste, la zone sylvo-pastorale !* »

« (...) *Maintenant, pour ce qui est des affectations, moi je pense que l'agriculture comme l'éleveur, qui a ses hectares, et qui dit que moi ces hectares maintenant, je vais y faire de l'élevage, qui me permettra, tu sais, les sabots des vaches, ça laboure la terre, donc l'éleveur peut dire que là, avec mes animaux là, je vais labourer la terre. Donc cette année là, je peux dire que je vais planter des arbres fruitiers, ou que je vais cultiver du mil, ou bien de l'arachide, pour cette partie là, et l'année prochaine je vais changer. Cette année on est là, on utilise cet espace là pour l'élevage, l'année qui suit, on change, et on l'utilise pour l'agriculture. Je pense que ça c'est une forme de mise en valeur.* »

« *Mais pour mettre en valeur, on peut cultiver cette terre là avec des variétés d'un an, trois ans, variétés alpha alpha, ça on peut augmenter cette production à l'hectare. L'hectare pourra nous donner une qualité de tonnage pour nourrir beaucoup de vaches, et en fertilisant cette terre avec ces variétés, avec le système de rotation, on cultive après 2 ans, on met du mil ou du niébé, on produit beaucoup de choses, ça c'est tellement réalisable* ».

Cette limitation de la transhumance va de paire avec **la réduction/le plafonnement des effectifs des troupeaux** (les superficies de terre restant identiques il faut donc stabiliser/diminuer le cheptel). Ils avancent en plus l'argument qu'avec moins d'animaux, il y aura une meilleure utilisation des

ressources de la brousse (eau et pâturages), les éleveurs pourront mieux s'occuper de la santé de leurs animaux (vaccins, soins vétérinaires) et donc pourront les vendre à meilleur prix.

« (...) Mais aussi, on doit savoir que ça, ça ne peut pas continuer. Parce qu'il y a une augmentation de la population animale, il y a aussi une augmentation de la population humaine, alors que les terres n'augmentent pas. **Donc on doit faire en sorte que le nombre de têtes d'animaux soit réduit.** Mais aussi, que cela soit **valorisé**. Au lieu d'avoir assez de têtes, mais on a peu de têtes mais des têtes de qualité. De toute façon on ne peut qu'améliorer l'état actuel. Avoir une race qui est meilleure que celle que nous avons actuellement. Une vache avec laquelle on peut avoir plus de lait et de viande, je pense quand même que c'est mieux que ce nombre gigantesque actuel de têtes de troupeaux qui ne font que nous fatiguer en réalité ».

Le facteur limitant de cette école de pensée, est que **la réussite de l'opération dépend fortement de l'intérêt de l'Etat pour le secteur de l'élevage, et de son implication** (financière et technique) dans la mise en place d'infrastructures permettant cette intensification (multiplication des forages, des laiteries, des centres de refroidissements, des points de collecte, etc.) dans l'importation de nouvelles variétés culturales (et des intrants équivalents), de nouvelles races, de complémentations alimentaires, etc. et là encore, **les enquêtés défendant ce point de vue avaient du mal à répondre à cette question** (l'Etat sera-t-il prêt à faire cet investissement ?)...

« (...) Vous savez pour moi tout est question de moyens. Si aujourd'hui ces éleveurs là sont en train de transhumer, à la recherche du pâturage et de l'eau, c'est parce qu'il n'y a ni l'un ni l'autre chez eux. Mais pourquoi on n'irait pas vers la création de ce pâturage ? Moi je pense que si on multiplie le nombre de forage, on multiplie le nombre de bassins de rétention, on fait même en sorte de pouvoir avoir de la paille arrosée, moi je pense qu'on n'aura pas besoin dans ce cas de se déplacer. Parce que l'herbe qu'on cherchait à Saloum, on peut la trouver sur place, l'eau qu'on cherchait ailleurs, il y a maintenant des forages. **Je crois que c'est une politique que l'Etat doit actuellement mettre en place. C'est-à-dire que la mise en œuvre de cette politique là, c'est ça qui est devenu maintenant une nécessité.** Une condition sine qua non pour faire changer l'élevage, pour que l'éleveur change de mentalité. **Si on lui donne de l'eau, des terres, du pâturage, je suis sûr qu'il n'aura pas besoin de faire toute cette fatigue là de transhumer, il va rester sur place** ».

« (...) Ce que nous voulons le plus, c'est que dans ces zones, ce avec quoi nous ne pouvons pas acheter, que l'Etat nous les mette là-bas, **parce que pour d'autres secteurs, ou sous-secteurs, il y a des efforts qui sont consentis pas l'Etat, et qui ne le sont pas pour nous...** ».

7 Conclusion

Si on revient sur les hypothèses que les résultats du stage devaient confirmer ou infirmer, à savoir :

- Que le réseau informel est très présent (voir prédominant) dans les types de réseaux mobilisés;
- Qu'il n'y a pas vraiment de relations, de liens, entre le réseau issu du milieu OP-société civile et le réseau collectivités locales (politisé);
- Qu'il y a toujours une prédominance du système traditionnel de gestion foncière, et que la loi sur le domaine national est peu efficiente dans la zone d'étude (le Ferlo)...

...On peut conclure sur le fait **qu'il y a effectivement peu de relations entre le réseau type OP et le réseau type CL, en tout cas pour la zone du Ferlo et les éleveurs (ou représentants d'éleveurs) enquêtés** ; les deux réseaux fonctionnant plutôt en parallèle, et en se critiquant réciproquement. Cette scission semble moins nette dans le secteur agricole (au vu des deux entretiens réalisés avec des acteurs de ce milieu), qui adopte une stratégie différente. En effet, l'un des acteurs enquêtés était à la fois maire de la commune de Ross Béthio, et président de la FONGS et d'une autre OP, l'ASESCAW (Association des exploitants du Walo), afin de mieux contrôler que les décisions prises au niveau des CL soient en faveur du monde paysan.

« (...) Justement, c'est là où, notre avantage à nous, en étant qu'élu ET représentant d'OP, mais je pense que c'est un très bon choix. Parce que quand on a quitté la réflexion des élus, nous on a amorcé une discussion avec le monde paysan ».

*« (...) C'était une obligation ! Parce que nous on avait déjà une culture de positionnement des leaders paysans, parce qu'il y a un moment où l'on a organisé une campagne de socialisation et de sensibilisation, **on avait demandé à tous les leaders de se positionner dans les CL**, et aujourd'hui, la FONGS est représentée dans toutes les collectivités du Sénégal. Moi je suis maire de Ross Béthio, lui, il a été vice président de la CR, actuellement c'est lui qui décide des orientations de sa CR, c'est un allié de taille et il est dans une OP. **On a fait en sorte d'être représenté partout**, pourquoi ? Pour veiller à la bonne décision, mais aussi, défendre nos producteurs pour qu'ils acceptent le foncier ».*

De manière générale, « il y a souvent **une ambiguïté non tranchée, voire une opposition**, entre les tenants du développement local et participatif et les politiques de décentralisation. Beaucoup des adeptes du développement local restent détachés et méfiants vis-à-vis des collectivités territoriales décentralisées, **pouvoir politique local institué par un État central**. Pour eux, la valorisation des initiatives locales, la reconnaissance et la participation des populations impliquent la remise en cause du rôle des institutions, même locales, dans la régulation et la gestion des affaires locales. L'institution représente un obstacle à un lien social plus harmonieux et libéré, **elle est vue comme un instrument forgé par certains groupes sociaux pour assurer leur domination sur les autres** »⁸⁵.

⁸⁵ D'AQUINO P., « Le développement local : le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », CIRAD, 2002, 20p.

Concernant cette sensation de « domination sur les autres », on remarque que **le lien informel dans les réseaux mobilisés est prédominant dans le réseau CL-politisé**, car ce dernier représente le pouvoir de décision, l'autorité, et que l'on est plus à même de se faire aider pour un conflit foncier, ou de se faire plus facilement attribuer une terre, si on a des relations personnelles/priviliégiées avec les représentants de l'autorité. Dans son article, J.P. Olivier de Sardan appelle ce phénomène « **le mépris des usagers anonymes** : dans un service public quelconque, cadastre, poste, état-civil, commissariat, dispensaire, l'usager anonyme est bien mal parti, et se trouve en terrain hostile, **devant effectuer un parcours du combattant que personne ne lui facilitera**, bien au contraire »⁸⁶.

Au cours des entretiens, certains enquêtés insistaient sur le fait que ce réseau informel prédomine justement parce que **le système institutionnel en place fonctionne mal**. L'exercice des pouvoirs locaux (et centraux) est basé sur les relations clientélistes⁸⁷, et sur une présence non négligeable du phénomène de corruption. Ceci est la cause, la conséquence, ou est en tout cas lié **au manque de mise en œuvre et d'effectivité des cadres formels (loi, politiques, réglementations etc.) dans la réalité des pratiques locales**. Ce manque d'application se retrouve pour le cas de la politique foncière sénégalaise, et les résultats du stage permettent de confirmer cette 3^e hypothèse, à savoir qu'il y a toujours une prédominance du système « traditionnel » de gestion foncière, et que la loi sur le domaine national est peu efficiente dans la zone étudiée⁸⁸.

Cette absence de mise en œuvre traduit un manque global de connaissance, de sensibilisation/vulgarisation de la loi sur le domaine national et à ses directives, auprès des acteurs locaux, **mais surtout un manque de reconnaissance, et d'appropriation** de cette loi par les acteurs concernés, car elle est probablement trop éloignée des réalités du contexte local, et ne permet pas de répondre aux multiples enjeux qui opposent des acteurs aux intérêts distincts, dans un contexte d'aléas et de pressions croissantes sur les ressources naturelles sahéliennes. C'est l'un des défis relevés par l'UPR Green dans son axe de recherche, qui vise, on le rappelle, à construire - sur la base d'une démarche participative avec les différents acteurs (directs et indirects) des politiques foncières – des nouvelles règles de gestion pour le foncier et les ressources naturelles, qui s'appuient plus sur les réalités du contexte sahélien, et qui sont le résultat d'ateliers participatifs d'échanges avec ces différents acteurs.

Ce stage a donc permis de renforcer les objectifs suivis par l'UPR Green dans sa recherche-action, en produisant, pour la zone du Ferlo, des informations sur le contexte local dans lequel se mettent en place ces ateliers de démarche participative, et en apportant des indications complémentaires sur le type d'ateliers à promouvoir, notamment en terme d'acteurs à convier, à mobiliser au sein de ces ateliers (acteurs du réseau CL-politisé ET acteurs du réseau OP, acteurs ayant une vision « occidentaliste » du développement de leur zone ET acteurs ayant une vision plus « traditionnelle »).

⁸⁶ OLIVIER DE SARDAN J.P., « *Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : Un diagnostic empirique, une perspective historique* », Communication pour le colloque du CODESRIA à Dakar, décembre 2003, 21p.

⁸⁷ Les sciences sociales ont quelque peu délaissé ce concept ancien, qui a pourtant le mérite de rendre bien compte d'une grande partie des phénomènes de solidarité factionnelle, de patronage, de liens d'affiliation, de préférence partisane, que l'on rencontre quotidiennement à tous les niveaux des administrations africaines. Les nominations, les affectations, les promotions, les mises au placard suivent ainsi assez systématiquement des logiques de réseau, de protection individualisée et de redistribution qui n'ont que fort peu à voir avec des profils de poste dûment établis ou des critères de compétence (OLIVIER DE SARDAN, 2003)

⁸⁸ Résultat potentiellement généralisable à l'ensemble du monde rural sénégalais (mais nécessaire de le vérifier par des enquêtes complémentaires).

acteurs de la base ET acteurs proches (ou faisant partie) des pouvoirs locaux, centraux, etc.). La méthodologie adoptée - en terme de guide d'entretien, choix des enquêtés, de la zone d'étude, des hypothèses à vérifier etc. - était souple, flexible, modifiable et adaptable au contexte au fur et à mesure de l'avancée du stage, donc correspondait in fine bien aux aléas du contexte local.

Ce stage a par ailleurs permis d'étudier un cas concret de pays en voie de développement (le Sénégal), de zone agro-écologique spécifique (le Sahel, et plus particulièrement le Ferlo), d'acteurs du monde rural évoluant dans cette zone (essentiellement les pasteurs (transhumants)), de thématique du développement agricole (le foncier et la gestion des ressources naturelles)...Il est donc une bonne suite, ou mise en pratique, des enseignements suivis au cours du master « développement agricole et politiques économiques » de l'IEDES, et notamment des modules :

- Agronomie, Zootechnie et Dynamique Agraire ;
- Economie politique des politiques de développement agricole (en l'occurrence ici des politiques foncières) ;
- Négociations internationales (à travers l'étude des conflits fonciers existants au Sénégal et des modes de résolutions de ces conflits) ;
- Cycles de Projet (à travers l'étude de cas des projets de la GTZ et de la GMV dans la communauté rurale de Tessekéré, qui ont permis entre autres de questionner l'efficacité de l'aide au développement, et de mettre en lumière certaines approches à éviter).

En terme de nouvelles connaissances acquises, toute la partie « sciences sociales » du sujet, à savoir l'étude des réseaux sociaux, des liens formels/informels existants, de la caractérisation (et modélisation graphique) de ces réseaux et des perceptions des enquêtés etc. était innovante pour moi, et assez formatrice. Cela m'a permis de découvrir une nouvelle approche de l'enquête acteur, où l'on cherche beaucoup plus à caractériser/définir la personne que l'on enquête, au-delà des simples réponses qu'il est susceptible de donner. Néanmoins le manque de formation initiale en sciences sociales en général, et sur l'étude des réseaux sociaux en particulier, ont limité l'analyse et la modélisation finales, que j'ai pu faire des réseaux recensés. Je pense notamment - sous réserve de connaître un logiciel et de maîtriser son fonctionnement – à la caractérisation globale du réseau des éleveurs peuls du Ferlo (sous forme de carte, où les membres du réseau seraient représentés par des points, et reliés (ou non) entre eux par des traits), et à l'étude de la nature de ce réseau « en langage sciences sociales » (ex : où sont les nœuds, quels sont les connecteurs, les leaders, les ponts, les isolés...quels sont les regroupements que l'on observe et qui est dedans, qui est au cœur du réseau, à sa périphérie, etc.)⁸⁹. Cette étude plus poussée, des réseaux sociaux des éleveurs peuls du Ferlo, pourrait être réalisée dans le cadre d'un stage complémentaire.

⁸⁹ www.orgnet.com/sna.html

8 Bibliographie

Articles et Rapports

Ambassade de France, Mission économique, « *Le Sénégal : fiche signalétique* », 2007

BASSERIE V., D'Aquino P., « *Sécurisation et régulation foncières : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques* », Fiche pédagogique du Comité « Foncier et Développement », janvier 2011, 4p.

BASSERIE V., D'Aquino P., « *Prospective Participative Multi Niveaux sur les politiques foncières et la gestion des ressources naturelles renouvelables au Sahel* », Note de présentation, septembre 2009, 4p.

BENKAHLA A., FAYE J., TOURE O., SECK S.M., BA C.O., « *Les organisations paysannes dans le processus de réforme foncière* », IPAR, janvier 2011, PDF 69p.

BENKAHLA A., FAYE I.M., « *Gestion foncière au Sénégal : Enjeux, état des lieux et débats* », Actes de l'atelier (de restitution et d'échanges sur les travaux menés autour des questions liées à la gestion foncière au Sénégal) du 13 décembre 2010 à Dakar, IPAR, 40p.

BIERSCHENK T., DE SARDAN J-P. O., « *Les courtiers locaux du développement* », bulletin de l'APAD n°5, 1993, PDF 7p.

CASTANEDA D., « *Les organisations d'éleveurs et de pasteurs au Sénégal* », Réflexions et Perspectives, ISRA, Vol.6 N°1, 2005, PDF 64p.

CAVANNA S., HESSE C., « *Modernité, mobilité : L'avenir de l'élevage dans les zones arides d'Afrique* », IIED, janvier 2010, 88p.

CESARO J-D., MAGRIN G., NINOT O., « *Atlas de l'élevage au Sénégal : Commerce et Territoires* », CIRAD, novembre 2010, 32p.

CHABOUSSOU A., RUELLO M., « *Etude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : le cas de la LOASP sénégalaise* », Working Paper, CIRAD, décembre 2006

CHAUVEAU J.P., LAVIGNE DELVILLE P., « *Comment réduire inégalités et pauvreté : Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique rurale francophone ?* », PDF 29p.

CIRAD, « *25 dispositifs de recherche en partenariat dans le monde ; Démarches et propositions* », 06/2009

CIRAD, Document vision stratégique 2008-2012

CNRDT, Document n°3 : « *Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural* », 26p.

Comité technique Foncier et Développement, « *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud* », Livre blanc des acteurs français de la Coopération, Juin 2009, 124p.

DAMIEN, « *Analyse des interactions entre niveaux de gouvernance dans le cadre des politiques publiques d'aménagement et de développement durable* », thèse, PDF 190p.

D'AQUINO P., « *Le développement local : le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante* », CIRAD, 2002, 20p.

D'AQUINO P., « *Des systèmes participatifs pour aider les acteurs locaux à faire émerger de nouvelles règles foncières* », Présentation power point pour le comité « Foncier et Développement », réunion de mars 2011

Document technique de la société japonaise des ressources vertes (JGRC), « *Générer l'abondance dans le Sahel par la lutte contre la désertification* », 2007

DUMOULIN K. D., « *Usage comparé de la notion de réseau : propositions d'analyse pour l'action collective* », Cahier des Amériques Latines, N°51-52, décembre 2007, pp. 125-145 (appartient au dossier : « Des sociétés en réseau »)

Grain de Sel n°50, « *Coup de projecteur sur les leaders paysans : témoignages sur leur vécu et leur vision* », Inter-réseaux, avril-juin 2010, 35p.

HOEFFLER C., LACUISSE M.E., LEDOUX C., MAYAUX P.L., PRAT P., « *Multi-niveaux et changements dans l'analyse des politiques publiques* », PDF 23p.

HRABANSKI M., « *Dynamiques endogènes, État, et recours à l'extérieur : Pour une sociologie historique du mouvement paysan sénégalais depuis les années 1960* », 2010, 19p.

LEMIEUX V., OUMET M., « *les réseaux de politique publique : un bilan critique et une voie de formalisation* », Université Laval, PDF 30p.

KAYA J-P., « *Critique de la politique africaine* », janvier 2008, <http://www.africamaat.com/Critique-de-la-politique-africaine>

MAUSS M., « *Parentés à plaisanteries* », Ecole pratique des Hautes Etudes, 1926, PDF, 11p.

OLIVIER DE SARDAN J.P., « *Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : Un diagnostic empirique, une perspective historique* », Communication pour le colloque du CODESRIA à Dakar, décembre 2003, 21p.

PAPAZIAN H., « *Synthèse des travaux de l'atelier de réflexion collective du projet d'appui aux communautés rurales (PACR, financement AFD) sur l'appui à la sécurisation foncière au Sénégal* », CIRAD, Avril 2011, 17p.

PURSEIGLE F., Maître de conférences en sociologie, « *Méthodes d'enquêtes, Recueil et analyse d'entretiens* », 2008-2009, 40p.

République du Sénégal, Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP), document officiel, juin 2004, 26p.

ROCHEGUDE A., PLANCON C., « *Décentralisation, foncier et acteurs locaux - Fiche pays Sénégal* », PDF, 26p.

SY O., « *La transhumance transfrontalière, source de conflit au Ferlo (Sénégal)* », 2009, <http://mappemonde.mgm.fr/num26/articles/art10201.html>

TRAORE S., Expert-Consultant, « *Etude sur les aspects juridique, institutionnel et fiscal de la gestion foncière* », Programme d'Appui aux Communautés Rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal (PACR-VFS), mars 2010, 35p.

Sites Internet

Comité Permanent Inter Etats de lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) ; <http://www.cilss.bf>

Logiciel de modélisation ComMod ; <http://commod.org/>

Pôle Pastoral Zones Sèches ; <http://www.ppzs2-esp.ucad.sn/>

Projet de la Grande Muraille Verte ; <http://www.grandemurailleverte.org/>

UPR Green; <http://www.cirad.fr/ur/green>

Réseau Billital Maroobe www.maroobe.bf/

Analyse des réseaux sociaux : www.orgnet.com/sna.html

9 Annexes

Annexe N°1 : guide d'entretien

GUIDE D'ENTRETIEN VERSION RURALE

Je participe à un processus de réflexion collective sur les rôles, points de vue et idées, capacités de mobilisation, etc. des différentes parties prenantes sur le foncier, dans le cadre de la prise en compte de l'opinion de chacun dans l'élaboration de la nouvelle réforme foncière au Sénégal. On considère que votre point de vue peut nous aider à mieux comprendre la diversité et la complexité des enjeux et de la façon de les traiter.

a) Présentation de l'enquête et de ses activités

Est-ce que vous pouvez vous présenter ? Quel est votre parcours ? Vos activités ? Avez-vous des fonctions particulières (chef de village, conseiller, instructeur de pulaar, membre d'OP, etc.) ?

Si rôle dans le foncier (ex : conseiller, chef de village):

Qu'est ce qui vous a amené à travailler sur le foncier ? Quel rôle y jouez-vous ? Pouvez-vous décrire une de vos activités quotidienne (ex : répondre à une demande de terre, gérer un conflit, l'arrivée d'un projet, etc.) ?

Et dans le cadre de vos diverses activités:

Comment sont prises les décisions, en fonction de quels critères ? Y'a-t-il des débats ?

Copinage, ancienneté, crédibilité (lié au réseau).

Comment êtes-vous financé (si membre d'une association, d'un conseil rural, etc.) ?

b) Conflits fonciers et régulation des conflits

A travers ces divers activités (agriculteur, éleveur) et/ou fonctions, avez-vous déjà vécu ou entendu parler d'un conflit foncier, pour l'accès à la terre, la compétition pour l'usage des ressources, etc. ?

Si oui, comment l'avez-vous géré ? A qui avez-vous fait appel ? Pourquoi ? Comment connaissez-vous cette personne ?

Cette personne a-t-elle résolu le conflit en utilisant la loi telle qu'elle est écrite dans les textes, ou bien en essayant de trouver un arrangement local pour résoudre le conflit de manière « amicale » ? Si oui, quel est cet arrangement ?

Sinon, si demain un problème de terre se présentait au niveau de votre village, ou de votre communauté rurale (*exemple*), que feriez-vous ? Qui appelleriez-vous ? Et si cette personne ne parvenait pas à résoudre le problème, qui appelleriez-vous ? (*Remonter le réseau de l'enquête*).

Comment/Depuis quand connaissez-vous ces personnes ?

c) Etat des lieux de la situation foncière au Sénégal

Sur les acteurs du foncier :

Qui pour vous est responsable / propriétaire de la terre au Sénégal ? Pourquoi ?

Si demain je veux une terre dans votre village, votre CR, vers qui dois-je me tourner, en tout premier ? Et ensuite ?

Par rapport à toutes les personnes que l'on a déjà cité, c'est qui pour vous les acteurs importants du foncier au Sénégal ? Ceux qui distribuent la terre, gèrent les conflits, prennent les décisions, etc. ? En voyez-vous d'autres que vous auriez oubliés ?

Sur la réforme foncière :

Est-ce que vous avez déjà entendu parler du projet de réforme de la loi foncière qui est en cours au niveau national ? Si oui, comment ? Quand ?

D'après vous quels sont les enjeux de la politique foncière actuelle du Sénégal ? Avez-vous un exemple d'enjeu qui vous a touché de près ? (A reformuler en fonction de l'enquête)

Qu'est ce que vous pensez que le gouvernement, ceux qui font cette loi, veut faire des terres au Sénégal ? Quelles sont ses ambitions pour sa répartition ? A qui veut-il la donner ? Pourquoi ?

Si vous aviez l'opportunité de vous exprimer sur la nouvelle loi demain, qu'est ce que vous voudriez voir apparaître comme règle ? Pour l'accès à la terre, pour la régulation des conflits, pour l'élevage par exemple ? Pourquoi ?

Comment feriez-vous pour faire remonter ces idées au niveau de ceux qui « font » la loi ? Qui mobiliseriez-vous ? Appelleriez-vous ? Pourquoi ? Comment connaissez-vous cette personne ?

Lors du règlement d'un conflit foncier, qu'est ce qui a le plus de poids entre la loi telle qu'elle est écrite dans le texte, et les pratiques locales ? *(Prendre l'exemple d'un étranger, d'un projet, qui vient s'installer sur les terres de la communauté rurale sans l'accord des populations locales, mais avec l'appui de « la loi » (du gouvernement, du PCR, etc.), qui gagne au final ?)*

Sur les espaces de débats fonciers :

A quelles occasions / où parlez-vous ou entendez-vous parler du foncier (d'un nouveau projet, d'un conflit de terre, d'une nouvelle loi, etc.) ?

Si vous aviez / Quand vous avez un problème lié au foncier (ou de nouvelles idées à faire passer), quel est l'espace où vous prendriez/prenez la parole pour être sûr d'être entendu ?

Quels sont selon vous les espaces où sont réellement débattues les règles pour la nouvelle loi foncière ? Qui sont les acteurs impliqués ? Où/Quand est-ce que l'on pourrait « parler foncier » pour se faire entendre, sensibiliser vraiment les acteurs, avoir un réel échange etc. ?

Bilan graphique :

Dessin de la perception des représentations des liens et proximités sociales et institutionnelles entre **les différents acteurs et institutions intervenant dans le débat foncier au Sénégal**, et place de l'enquête dans ce dessin.

d) Etude des réseaux mobilisés par l'acteur dans sa vie professionnelle, publique, privée, religieuse:

Vie professionnelle :

Dans le cadre de votre vie professionnelle :

Quand vous voulez/avez/avez eu besoin d'information, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Relation professionnelle, amicale, personnelle.

Quand vous voulez/avez/avez eu besoin de soutien, d'appui, pour une question foncière qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Relation professionnelle, amicale, personnelle.

Quand vous devez/avez du vous mobiliser pour faire une action concernant la question foncière (protestation, influence pour l'attribution d'une terre, etc.) qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personne(s) ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Relation professionnelle, amicale, personnelle.

Vie publique (mobilisation société civile, politique...) :

Parcours :

Êtes-vous engagé dans des associations/organisations ? Etes-vous engagé politiquement ?

Avez-vous participé à des mouvements sociaux ?

Depuis quand ? Comment avez-vous connu cet/ces organismes/événements ?

Mouvements sociaux, associations, partis politiques, syndicats, etc.

Implication :

Qu'est ce qui vous a amené à vous mobiliser ? Pourquoi ?

Quel(s) rôle(s) y jouez-vous ? Etes-vous militant ?

Quel degré de relation avez-vous avec les autres membres ?

Vous voyez-vous en dehors de l'organisation ?

Relation professionnelle, amicale, personnelle.

Dans le cadre de votre vie publique :

Quand vous voulez/avez/avez eu besoin d'information, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Quand vous voulez/avez/avez eu besoin de soutien, d'appui, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Quand vous devez/avez du vous mobiliser pour faire une action concernant la question foncière (protestation, influence pour l'attribution d'une terre, etc.) qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personne(s) ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Vie privée :

Famille :

Est-ce que certaines familles/fratries jouent un rôle dans la politique foncière au Sénégal ? Si oui pourquoi, et en quoi ? Pouvez-vous donner des exemples ?

Travaillez-vous ou êtes vous engagé avec des membres de votre famille par rapport au foncier ?

Si oui avec qui ? Depuis quand ? Dans quel cadre ?

Si oui quand vous voulez/avez/avez eu besoin d'information, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Si oui quand vous voulez/avez/avez eu besoin de soutien, d'appui, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Si oui quand vous devez/avez du vous mobiliser pour faire une action concernant la question foncière (protestation, influence pour l'attribution d'une terre, etc.) qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personne(s) ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Amis :

Est-ce que certains groupes d'amis jouent un rôle dans la politique foncière au Sénégal ? Si oui pourquoi, et en quoi ? Pouvez-vous donner des exemples ?

Travaillez-vous ou êtes vous engagé avec des amis par rapport au foncier ?

Si oui avec qui ? Depuis quand ? Dans quel cadre ?

Si oui quand vous voulez/avez/avez eu besoin d'information, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Si oui quand vous voulez/avez/avez eu besoin de soutien, d'appui, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Si oui quand vous devez/avez du vous mobiliser pour faire une action concernant la question foncière (protestation, influence pour l'attribution d'une terre, etc.) qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personne(s) ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Ethnie :

Est-ce que les ethnies jouent un rôle dans la politique foncière au Sénégal ? Si oui pourquoi, et en quoi ? Pouvez-vous donner des exemples ?

Y'a-t-il une ou des ethnies particulières qui sont plus impliquées que les autres ? Y'a-t-il des spécificités selon les ethnies ?

De quelle ethnie faites-vous partie ?

Travaillez-vous ou êtes vous engagé avec des membres de votre ethnie par rapport au foncier ?

Si oui avec qui ? Depuis quand ? Dans quel cadre ?

Si oui quand vous voulez/avez/avez eu besoin d'information, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Si oui quand vous voulez/avez/avez eu besoin de soutien, d'appui, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Si oui quand vous devez/avez du vous mobiliser pour faire une action concernant la question foncière (protestation, influence pour l'attribution d'une terre, etc.) qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personne(s) ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Vie religieuse :

Les confréries jouent-elles un rôle dans la politique foncière au Sénégal ? Si oui pourquoi, et en quoi ? Pouvez-vous donner des exemples ?

Y'a-t-il une confrérie particulière qui est impliquée ? Y'a-t-il des spécificités selon les confréries ?

De quelle religion êtes-vous ? Si musulman, faites-vous partie d'une confrérie ? Si oui, laquelle ?

Travaillez-vous ou êtes vous engagé avec des membres de votre confrérie par rapport au foncier ?

Si oui avec qui ? Depuis quand ? Dans quel cadre ?

Si oui quand vous voulez/avez/avez eu besoin d'information, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Si oui quand vous voulez/avez/avez eu besoin de soutien, d'appui, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Si oui quand vous devez/avez du vous mobiliser pour faire une action concernant la question foncière (protestation, influence pour l'attribution d'une terre, etc.) qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personne(s) ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Au Sénégal les responsables religieux jouent-ils un rôle dans le foncier ? Si oui en quoi ? Avez-vous des exemples ?

Les responsables religieux qui vous sont les plus proches jouent-t-ils un rôle dans le foncier ? Si oui en quoi ? Avez-vous des exemples ?

Entre le pouvoir religieux et la loi, qu'est ce qui a le plus de poids selon vous ? (Ex : si un grand marabout arrive en disant qu'il dispose de terre que lui a donné l'Etat, et que les populations locales et le conseil rural sont contre, qu'est ce que se passe ?)

e) Réseau formel de la société civile et liens avec l'acteur :

Quelles organisations paysannes connaissez-vous au Sénégal (échelle locale, régionale, nationale, supranationale) ?

Quelles sont les organisations paysannes existantes/actives à l'échelle de votre communauté ?

Quel(s) est/sont leur(s) rôle(s) ?

Quel est votre lien avec ces OP ? Connaissiez-vous des membres d'OP ?

Si oui quand vous voulez/avez/avez eu besoin d'information, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Si oui quand vous voulez/avez/avez eu besoin de soutien, d'appui, qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personnes ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Si oui quand vous devez/avez du vous mobiliser pour faire une action concernant la question foncière (protestation, influence pour l'attribution d'une terre, etc.) qui contactez-vous ? Comment contactez-vous cette/ces personne(s) ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ?

Pourquoi ne pas les avoir citées avant ?

f) Synthèse récapitulative :

Autres réseaux d'acteurs potentiellement mobilisables :

Si vous aviez de nouvelles idées sur le foncier à faire passer vers le haut/vers les décideurs, comment vous y prendriez-vous ? Par qui vous passeriez ?

D'où connaissez-vous cette personne ? Depuis quand ? Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec cette personne ? Pourquoi ne pas la mobiliser actuellement ?

De manière générale, est-ce qu'il y a d'autres personnes clés qui seraient intéressantes à interroger ?

Bilan graphique :

Esquisse avec l'enquête d'un second dessin visualisant **les liens entre lui et les personnes évoquées durant l'entretien** lorsqu'il a décrit les relations/réseaux sur lesquelles il s'appuie en ce qui concerne le foncier. Confrontation de ce dessin par rapport au premier, qui concernait les différents acteurs du foncier au Sénégal.

Pour revenir sur vos différents réseaux esquissés, qui contactez-vous en premier lieu (et en général, de manière hiérarchique) ? Pourquoi cet ordre ?

Variance en fonction des liens qui lient l'acteur à son contact, de la nature de la démarche, etc.

Contacts :

Vous avez parlé de... est-ce que vous pensez que ce serait intéressant que j'interroge cette personne ? Auriez-vous son contact ?

Variables sociographiques de l'enquête :

CSP – celle des parents aussi et conjoint, Sexe, Age, Situation matrimoniale réelle, Nombre d'enfants, Niveau d'étude (diplôme le plus élevé), Nationalité – celle des parents aussi, Religion, Appartenance à une association/syndicat/parti politique/mouvement religieux, Type d'habitat.

GUIDE D'ENTRETIEN VERSION URBAIN (DAKAR)

Est-ce que vous pouvez vous présenter en quelques mots ?

a) Parcours professionnel et implication de l'acteur dans la réflexion sur le foncier:

Parcours :

Où travaillez-vous et depuis quand ? Comment avez-vous connu cet organisme ?

Quelles formations/parcours universitaire avez-vous fait ? Quel parcours professionnel avez-vous effectué ensuite ?

Implication :

Depuis quand vous intéressez-vous à la politique foncière au Sénégal ?

Qu'est ce qui vous a amené à travailler sur le foncier ? Quel rôle y jouez-vous ?

Travaillez-vous uniquement sur cela ?

Position et activité :

Quel travail faites-vous sur le foncier ? Comment travaillez-vous ? Avec qui ?

Quelles méthodes, quels procédés utilisez-vous ? Quelles sont vos sources ?

Consultez-vous des personnes ressources (clés) ?

Qui sont-elles ? Sur quels sujets (à chaque fois) ?

Des personnes vous aident-elles à débloquer des situations, blocages ? Quels peuvent être ces blocages, problèmes ?

D'où les connaissez-vous ? Depuis quand ?

Dans quel contexte ? Quel est votre relation avec ces personnes (que professionnelles, personnelles) ?

Source documentaire, source réseau.

Réseaux familial, amical, étude, religieux, etc.

Dans le cadre de votre vie professionnelle :

Comment sont prises les décisions, en fonction de quels critères ? Y'a-t-il des débats ? (juste sur réseau, à part).

Copinage, ancienneté, crédibilité (lié au réseau).

Comment êtes-vous financé ?

Y'a-t-il des avantages ou contraintes à travailler en groupe ?

Telle personne est plus à même d'avoir tel type d'information car elle connaît telle chose ou telle personne.

Conflit d'intérêt.

b) Etat des lieux de la situation foncière au Sénégal et mobilisation de l'acteur sur les conflits fonciers:

D'après vous quels sont les enjeux de la politique foncière actuelle du Sénégal ? Avez-vous un exemple d'enjeu qui vous a touché de près ?

Chercher les relations.

Qui sont les acteurs principaux ? Comment tant d'acteurs peuvent se mettre d'accord ?

Quels sont les problèmes majeurs ? D'après vous y'a-t-il des axes d'amélioration ?

Y'a-t-il un problème avec l'Etat ?

Y'a-t-il eu des conflits ? Comment cela s'est passé ? Quelles sont les raisons ? Comment cela a été résolu ou quelles sont les solutions possibles ?

Déroulement des négociations, acteurs mobilisés, réseaux activés...

Y avez-vous joué un rôle ? Si oui, en quoi ? Qu'avez-vous fait ? Quels réseaux avez-vous activé ? D'où connaissiez-vous ces individus ?

Sinon, connaissez-vous des acteurs qui y étaient impliqués ? D'où les connaissiez-vous ?

Bilan graphique

⇒ **Le reste du guide d'entretien est identique pour le milieu urbain et le milieu rural**

Annexe N°2 : compte rendu problématisé de l'atelier de réflexion collective sur les enjeux de la sécurisation foncière (PAPAZIAN H., Richard Toll, avril 2011)

1. Introduction et justification de l'atelier

Profitant d'une conjoncture favorable au Sénégal, l'atelier de réflexion collective qui s'est déroulé du 27 mars au 01 avril 2011 à Richard Toll (annexe 1) visait, entre autres, à rassembler, sur la base du volontariat, un groupe de personnes ressources ayant une longue expérience sur l'application de deux familles d'outils d'appui à la sécurisation foncière (règlementation locale de l'occupation des sols et enregistrement de droits fonciers), et dans des contextes diversifiés.

En s'appuyant sur un terrain avec une longue histoire en matière de sécurisation foncière : la vallée du fleuve Sénégal (VFS) - qui illustre 15 ans de mise en œuvre de Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS), et qui est la zone d'action du Projet d'Appui aux Communautés Rurales (PACR) depuis 2 ans⁹⁰ - **cette rencontre visait, sur la base d'une prise de recul par rapport à ces deux familles d'outils** (enregistrement individuel / gestion collective par des droits d'usage), **et à leur analyse** (sont-ils complémentaires ? Contradictaires ? Ont-ils permis une meilleure sécurisation foncière et une réduction des conflits ? Etc.), **à alimenter de manière plus large** (à partir d'une grille d'analyse collective transversale, annexe 2) **les discussions sur les enjeux actuels de la sécurisation foncière et des outils pouvant l'accompagner** (définition de ces enjeux, règles et droits à mettre en place par rapport à ces enjeux, mise en application de ces règles et droits, prévisions des effets attendus, etc.), **dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle réforme foncière au Sénégal.**

Afin d'appuyer les débats, et de confronter le cadre légal théorique de la loi foncière sénégalaise⁹¹ avec la réalité des pratiques observées, des visites de terrain (au niveau de la communauté rurale de Ndiayène Pendao, rencontre avec la délégation de la SAED, les membres des commissions de zone, du conseil rural,...) et des entretiens avec des élus locaux⁹² ont également été réalisés au cours de cet atelier.

2. Le temps des constats et des interrogations

De nombreux constats et interrogations, justifiant un besoin de réforme foncière, ont été soulevés lors de cette mission :

2.1. Les POAS en cours depuis 15 ans dans la VFS (Vallée du Fleuve Sénégal) sont une première étape du processus, mais ne suffisent pas à eux seuls à renforcer la sécurisation foncière des usagers locaux.

En ce qui concerne l'effectivité de mise en œuvre du POAS, tout d'abord le terme lui-même de plan « d'occupation » et « d'affectation » des sols prête à confusion, car on entend par occupation la

⁹⁰ Projet qui a entre autre pour composante « la gestion du foncier dans la VFS », comprenant divers activités (finalisation des POAS et mise en application, état des lieux de la situation foncière, enregistrement (au sens inventaire) des affectations foncières,...

⁹¹ Loi 64-46 relative au domaine national, décret 72-1288, loi 96-06 et 07 portant code des collectivités locales

⁹² Mustapha Lo, conseiller rural et Président de la commission agriculture et élevage de Mbane ; et Boubacar LI, assistant communautaire de la CR de Doddé ayant travaillé sur les registres fonciers

vocation du sol et non l'occupation physique de la terre ; et par affectation l'usage qui en ait fait, et non la délivrance d'un extrait de délibération régularisant l'usager sur sa terre (le « papier »).

Ensuite, il n'y a pas (ou peu) d'appropriation du processus par les populations locales, et peu de mise en application des règles de gestion collective des espaces prédéfinies par les POAS, notamment pour le règlement des conflits locaux. En effet, il semble que même dans le cas où ces règles ont été définies de manière participative avec les acteurs locaux, elles ne sont en pratique pas respectées (ex : installation de cultures sur des zones où cela est prohibé (pistes à bétail, zones de sécurité autour de points d'eau, zones à priorités pastorales) ;

Ceci peut poser la question de l'efficacité du processus de démarche participative de réalisation des POAS, en terme de représentativité des portes paroles lors des processus de concertation (portent-ils réellement les propositions d'une majorité? « *Prédominance de migrants récents, jeunes déscolarisés, leaders courtier du développement, et petits politiciens locaux en mal de reconnaissance, dans les participants [Hochet P.]* »?); Et en termes de sensibilisation et de vulgarisation des résultats de la démarche (règles à respecter) auprès des acteurs locaux (une étude de terrain réalisée par le projet MCA/Vallée a relevé que 25% des enquêtés étaient informés qu'un POAS existait sur leur communauté rurale (résultat déjà qualifié d'élevé mais devant être approfondi en vérifiant le type d'échantillonnage).

De même, les règles établies dans les POAS autorisent légalement, aux acteurs d'initier une procédure de recours, en cas de désaccord avec la décision du conseil rural⁹³, mais ceci est très rarement observé dans la pratique. Ici se pose le problème de la sensibilisation, la prise de responsabilité et la légitimité de l'acteur pour porter la démarche de recours auprès des instances de règlement des conflits. Où se situent dans tout ça les rôles/responsabilités des animateurs locaux, sensés appuyer le processus d'élaboration des POAS, leur vulgarisation auprès des populations locales, et leur mise en œuvre à travers les commissions domaniales de zone ? Qui a, ou devrait avoir, comme mission le développement des « capacités » (compréhension, responsabilisation, légitimisation...) ⁹⁴ nécessaires auprès des différents acteurs locaux pour qu'ils soient capables d'organiser des recours, donc de faire vivre et mettre en œuvre effectivement une réglementation collective de type POAS ?

L'outil POAS est d'abord un fort apport d'information pour accompagner le développement local du territoire, puis c'est un premier accord collectif sur des règles d'accès et de partage des ressources, pouvant contribuer à apaiser les climats de tensions sociales, et aider les conseils ruraux à avoir une meilleure idée de la répartition des usages dans l'espace. Cependant, la façon dont les POAS sont conçus ne permet d'engager les participants dans une réflexion plus stratégique sur l'avenir, de se projeter sur les effets de leurs décisions de régulation et d'aménagement dans les 10, 15 ans à venir (vers où va-t-on ?). De plus, la façon dont ils sont accompagnés aujourd'hui ne permet pas d'aborder assez avec les participants les questions du contrôle, du suivi, de la mise en application et de la mise à jour, etc. des règles édictées.

⁹³ « Sans préjudice du recours direct dont elle dispose devant le Conseil d'Etat, si une personne physique ou morale est lésée par une décision du conseil rural, elle peut dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'Etat concerné de mettre en œuvre la procédure d'annulation en déférant l'acte devant le Conseil D'Etat. Cette procédure est organisée sans préjudices des actions civiles et pénales ». [Article 23 des règles d'occupation et d'affectation des sols de la commune de Ndiayène Pendao]

⁹⁴ Que les participants à l'atelier ont ensuite regroupé sous le terme de « socialisation ».

2.2. Les constats découlant des travaux du PACR sur les enregistrements fonciers: très peu d'affectations officielles enregistrées, mais prédominance des pratiques locales.

L'atelier a examiné non seulement l'outil POAS et son application dans la Vallée, mais aussi les autres apports méthodologiques à la sécurisation foncière qui sont expérimentés depuis deux ans par le projet PACR.

En ce qui concerne la situation actuelle de sécurisation, dans certaines communautés rurales, le PACR a noté que moins de 5% d'affectations officielles ont été enregistrées. Les modes d'accès légalement autorisés par la loi (affectation et régularisation qui confèrent un droit d'usage, et immatriculation et titre foncier qui confèrent un droit de propriété) sont minoritaires, et les modes d'accès traditionnels « illégaux » prédominent : faire valoir direct conférant un droit d'usage (occupation traditionnelle non régularisée et « achat ») et faire valoir indirect (location, prêt, métayage, mise en gage) conférant un droit de mise en valeur. De même, personne n'active les démarches légales de désaffectation de terre en cas de constat de non mise en valeur.

Le peu de demandes enregistrées au niveau du conseil rural découle notamment du fait que les propriétaires coutumiers ne vont pas « réclamer ce qui leur appartient déjà [Seck M.S.] », cela leur donnerait l'impression de ne pas être propriétaire de leur terre. Malgré « l'illégalité » de leur situation, les enquêtés répondent sincèrement aux questions du PACR (sur leur mode de faire valoir) car ils se considèrent réellement sur leur terre (et pas dans l'illégalité). Il y a donc une inadéquation entre les principes prônés par la loi sur le domaine national de 1964 et les pratiques locales en cours depuis presque 50 ans. On peut même dire que les pratiques locales reconnaissent une plus forte sécurisation foncière des ayants droits traditionnels (à travers une reconnaissance locale de leurs droits, beaucoup plus sûrs et solides, sur leurs terres) que la procédure officielle d'affectation, qui ne reconnaît un droit d'usage que limité, et sous condition de mise en valeur.

En effet, le droit d'usage actuellement conféré par la loi est limité et peu sécurisant : il n'est pas transmissible (dans l'état actuel des choses, cela nécessite de refaire une demande de terre au conseil rural, qui désaffecte puis réaffecte potentiellement la superficie aux héritiers), ni cessible, il est lié à des contraintes de mise en valeur (ayant entraîné en retour des adaptations des propriétaires locaux qui limitent les faire-valoir indirects à un cycle culturel, interdisent toute mise en place d'infrastructure (d'irrigation par exemple), etc. soit une situation relativement précaire pour les attributaires), et il est de manière générale moins fort que le droit local détenu au préalable de l'enregistrement (droit formel qui insécurise au lieu de sécuriser ?).

2.3. Les activités des conseils ruraux et des instances administratives sont limitées par le manque de moyens et de ressources disponibles, et par un manque concertation/communication concernant les lois et règles sur le foncier

Il est apparu à travers la mission que les conseils ruraux étaient relativement peu sensibilisés au rôle qu'ils pourraient avoir dans la sensibilisation des populations locales :

- en terme d'appui à la mise en œuvre des POAS dans les communautés rurales : « *qui est chargé d'actionner cet outil et de s'en servir [Conseiller Lo de la CR de Mban]?* »,

- en terme de vulgarisation des voies de recours légales existantes, pour s'opposer notamment à l'implantation de l'agro-business sur des terres déjà occupées par les populations locales (justifier ici la nécessité de venir s'enregistrer auprès du conseil rural pour bénéficier d'une affectation officiellement reconnue par l'Etat qui protège mieux l'affectataire en cas de recours): *« La loi de 64 sur le domaine national était une loi révolutionnaire, et les paysans qui font aujourd'hui les frais d'une pression de l'agro-business ne connaissent toujours pas cette loi. Qui était chargé de leur apprendre ? De vulgariser cette loi auprès d'eux ? [Conseiller Lo de la CR de Mban] »* ;

Ce manque d'information est couplé à un manque potentiel de motivation, lié au fait que les conseillers ruraux ont à l'esprit leur mandat électoral. Les transmissions de savoirs et d'information (notamment sur les POAS) d'une équipe à l'autre après un processus électoral sont complexes à mettre en œuvre et très peu observées en pratique (le nouveau conseil élu ne veut pas porter les travaux de l'ancien, logique de rupture systématique). Les conseils ruraux font ici les frais d'une « décentralisation politisée [Seck M.S.] », et de l'obligation actuelle pour être éligible de faire partie d'un parti politique sénégalais (alors que de nombreux acteurs non politisés seraient aussi compétents pour remplir les fonctions d'un élu local).

On observe par ailleurs un manque de ressources humaines compétentes (pas assez de formation des animateurs locaux ? Clarification des rôles de chacun ?), et de moyens techniques (triples affectations de la même parcelle par manque de traçabilité au niveau du conseil rural (limite des registres fonciers qui existent (quand ils existent...) seulement depuis 1996 et ne sont pas mis à jour)) et financiers dans les conseils ruraux. Ces derniers utilisent la loi sur le domaine national pour avoir une rentrée d'argent lors des enregistrements fonciers, à travers les frais de bornage (qui sont au final un faux nom puisque le bornage n'est pas effectué en pratique, on parlerait plutôt de frais administratifs d'enregistrement). Le montant de ces frais de bornages est défini au cas par cas suivant les CR, et peut varier de 3000 à plus de 15 000 FCFA/ha (suivant la valeur marchande de la terre ?). Le processus n'étant pas assez encadré/contrôlé/transparent, cette rentrée d'argent sert plus souvent à enrichir des individus au détriment du collectif dans son ensemble (décalage entre les frais de bornage annoncés et le montant qui arrive in fine au service des impôts et domaine de la CR).

Les divers intervenants ont également unanimement fait part du manque de concertation/communication qui subsiste entre les différentes institutions (acteurs locaux, responsables coutumiers, conseils ruraux, administration territoriale, ARD, ...) aux différents échelons (local, communautaire, intercommunautaire, communal, régional, national). Les conseils ruraux ne se sentent pas appuyés par l'administration territoriale (préfet, sous-préfet, gouverneur) qui est actuellement prise « entre le marteau et l'enclume », et doit répondre à une pression centrale d'affectations (illégales) de terres à des investisseurs potentiels (terres occupées, potentiellement déjà affectées par le conseil rural, etc.).

De même, la direction des collectivités locales (DCL) peine à mettre en œuvre la délimitation entre communautés rurales pour réduire les conflits (intercommunautaires, entre CR et communes, entre communes, etc.) pourtant récurrents dans la zone (notamment parce que le découpage administratif ne colle pas (plus ?) avec les réalités du terrain), et dénonce le désintérêt de l'administration territoriale pour cette délimitation (le ministère de l'intérieur, de la décentralisation, travaillent sur ce même sujet en parallèle sans concertation entre eux, ou avec la DCL ou les CR).

2.4. Une confusion très préjudiciable dans la définition de la sécurisation foncière

Finalement, on veut sécuriser un accès à la terre, mais pour qui ? Pour quoi faire ? Qu'est ce qu'on entend par « sécurisation foncière » ?

Les divers intervenants s'accordent tous pour dire que « le papier seul n'est pas suffisant ». La sécurisation foncière est « *un enjeu capital qui doit transcender le sens commun du simple papier, car elle seule garantit l'équilibre social [définition donnée par un éleveur de la communauté rurale de Ndiayène Pendao]* ».

Si on entend par sécurisation foncière une sécurisation de l'intensification de la production (objectifs affichés du gouvernement, dernièrement renforcés par les directives de la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA)), alors les outils POAS (comme un premier cadrage règlementant les types d'usages reconnus et autorisés) et affectations officielles enregistrées (le « papier ») peuvent contribuer à la sécurisation foncière, mais il est nécessaire de les coupler à d'autres outils/règles/politiques complémentaires, comme l'illustre l'unique cas de la zone irriguée de la VFS. Dans cette zone, l'outil POAS est combiné à une Charte du Domaine Irrigué (CDI) et à un fond de maintenance pour la gestion des aménagements hydro-agricoles, et les affectataires de terre sont appuyés par un partenaire de l'Etat (la SAED), qui accompagne le processus d'intensification de la production, en leur garantissant, entre autres, un accès au crédit bancaire auprès des institutions financières. En effet, les banques ne sont en général pas intéressées pour investir dans le secteur agricole car l'activité n'est pas rentable et le risque trop grand. Cela nécessite des appuis et investissements complémentaires des structures d'accompagnement pour emporter l'adhésion des banques, comme peut l'organiser la SAED en zone irriguée. C'est la généralisation de ce type d'appui⁹⁵ qui aidera les agriculteurs à accroître leur production, pas la sécurisation foncière seule.

Si par contre l'objectif de sécurisation foncière est différent de celui d'intensification agricole, la procédure d'affectation foncière telle qu'elle existe aujourd'hui dans la LDN, ou du moins telle qu'elle est pratiquée sur le terrain, laisse de côté les usagers de la terre et de ses ressources :

- les usagers autres que les agriculteurs (éleveurs, pêcheurs, etc.) : la procédure d'affectation avec mise en valeur a surtout été pensée dans une perspective de mise en valeur agricole. Or une approche type POAS permet de réserver (théoriquement) des espaces à l'élevage, mais pas de sécuriser les droits fonciers des pasteurs sur ces espaces. . En effet, quelques affectations de terre ont été faites à des éleveurs transhumants à travers des projets de développement (pour la culture fourragère notamment), mais ces derniers se sont par la suite rapidement convertis à l'agriculture (inadéquation de l'outil et de ses objectifs ?). Par ailleurs, l'état des lieux réalisé par le PACR constate une diminution progressive des espaces à vocation pastorale dans les zones enquêtées. Ce qui sécurise aujourd'hui l'éleveur « *c'est de ne pas habiter dans une zone où la priorité est agricole [propos d'un agriculteur de la communauté rurale de Ndiayène Pendao]* ».

- les femmes et les jeunes: malgré le fait que la sécurisation foncière commence par « *l'inclusion de tous ceux qui ne disposent pas de terre, dans le processus [propos d'un agriculteur de la communauté*

⁹⁵ Constat actuel que la zone d'action pour le PACR et pour les POAS est la VFS ; on observe donc une superposition d'actions et d'acteurs pour la sécurisation foncière en zone irriguée → risque de désintérêt pour les autres zones ?

rurale de Ndiayène Pendao]», et que les textes de loi autorisent légalement l'accès à la terre aux femmes et aux jeunes, on observe encore ici un décalage entre la théorie et la pratique, dû (probablement) à une inadéquation entre ce que la loi autorise, et les mentalités actuelles des populations.

- les collectifs villageois, lignages, clans familiaux (qui ne sont pas considérés comme « personne physique ou moral ») : les affectations collectives ne sont actuellement autorisées par la loi en cours que pour les associations collectives ayant une identité juridique (comme les groupements d'intérêt économique (GIE)). Or dans les pratiques locales, le principe de gestion collective de certains espaces par des villages, ou des lignages, est un droit localement reconnu. Cette gestion, actuellement considérée comme « hors la loi », se rapproche pourtant du cadre légal adopté pour une affectation à titre collectif à un GIE, à savoir que le GIE est affectataire, et décide ensuite seul des règles internes de gestion de l'espace affecté (nombre d'attributaires et répartition du parcellaire, pratiques de faire valoir indirects, modalités de transmission, etc.). Le principe de reconnaissance officielle d'affectations collectives à tout type de groupement collectif, permettrait notamment de sécuriser des zones d'extension potentielles pour les villages, des zones à vocation pastorale, des zones où le système de gestion en place est dicté par des pratiques locales traditionnelles, différant du système d'affectation individuel avec enregistrement et « papier », etc. Elle donnerait une force juridique aux droits locaux dans leur ensemble, qui serait sur un pied d'égalité avec la force juridique des propriétaires privés individuels, comme c'est par exemple le cas au Burkina Faso depuis la réforme foncière de 2009. Le foncier au Burkina est depuis divisé en 3 domaines : le domaine de l'Etat, celui des CL, et le domaine privé. Sur ce dernier évoluent les propriétaires privés individuels (avec immatriculation et titre foncier) au même titre que les ayant-droits coutumiers par la reconnaissance collective officielle des droits locaux (distribution en faisceau de droits entre les différents niveaux d'autorité). « *Le faisceau de droits incomplet (car pas d'aliénation de la terre possible, donc différent de la propriété privée) que possède les ayant-droits coutumiers est (juridiquement) égal au faisceau de droits complet des propriétaires individuels en titre foncier [Hochet P]* ».

- les non « résidents » : les affectations de terre sur le domaine national sont limités « aux membres des communautés rurales », qualifiés de résidents. La définition de ce terme est omise dans la LDN, et limite l'accès à la terre aux non résidents (groupes transhumants, migrants, investisseurs potentiels). Elle pose notamment le problème d'affectations de terre à l'échelle inter-communautaire.

Les acteurs locaux anticipent et développent des initiatives locales « hors règles » en réponse aux limites actuelles de la procédure d'affectation. « *Les communautés rurales se permettent des illégalités et élargissent (heureusement) le droit à autre chose, de plus large [Seck M.S.]* ». A titre d'exemples, les ventes de terres du domaine national étant officiellement interdites, on vend les infrastructures (la « mise en valeur » de terre) ; on ne réalise pas les frais de bornage officiels mais on réunit les quatre voisins du demandeur de terre pour délimiter ensemble (accord oral ou écrit) les limites de la parcelle, sous la supervision des chefs villageois ; un conseil rural peut se mobiliser pour sécuriser la zone d'extension de deux villages de la zone du Diéri pour lutter contre les accaparements de terre en cours, etc. Le processus de réflexion collective animant cet atelier visait, entre autres, à formuler des propositions d'amélioration du système actuel, de réforme, pour que ces toutes ces initiatives locales ne soient plus considérées comme « illégales ».

3. Le temps des évolutions

3.1. *La multitude de sens différents donnés à la définition de ce qu'on entend par « sécurisation foncière » pose problème...*

...La sécurisation foncière peut être vue, selon la définition qu'en donne la FAO, comme « une notion qui concerne les modalités reconnues (sécurisées) d'occupation et d'appropriation de l'espace. Il est difficile d'en donner une définition stricte puisqu'elle est avant tout liée au type d'accord qui peut exister entre les pratiques des individus et les normes sociales des groupes dans lesquels ils évoluent. C'est donc une notion variable à la fois dans le temps et dans l'espace, mais aussi en fonction du statut des acteurs (particuliers: homme, femme, aînés, cadets, autochtone, allochtone; institutionnels: État, administration, collectivités publiques...) concernés. On peut néanmoins définir la sécurisation foncière comme le processus par lequel des droits fonciers sont reconnus et garantis. De ce fait, ces derniers ne peuvent être contestés ou remis en cause de façon inopinée. Ce processus implique donc que des règles de gestion foncière appropriées et légitimes soient mises en place et reconnues par tous ».

Les résultats de la réflexion collective menée pendant l'atelier de Richard Toll ont donné lieu aux propositions suivantes :

3.2. *Reconnaître les pratiques foncières locales, qui sont les plus sécurisantes (reconnues et appliquées) pour les acteurs locaux, mais en assurant une bonne gouvernance par une gestion foncière décentralisée*

Les intervenants ont fait ressortir des débats la nécessité de reconsidérer le principe de domanialité, pour reconnaître les règles/pratiques locales, et leur conférer des droits (y compris collectifs) plus forts que l'actuel droit d'usage⁹⁶ (affectation), comprenant la réglementation des transactions foncières locales, qui répondent de fait à des besoins, sans aboutir nécessairement à un statut de propriété privée, et avec création effective d'un domaine public/privé des collectivités locales (CL) remplaçant potentiellement l'actuel domaine national.

La proposition faite ici est de reconsidérer le foncier à partir de la reconnaissance de trois niveaux de droits :

- les droits des propriétaires traditionnels, et qu'ils soient cessibles, transmissibles, tempérés par la notion de capacité de mise en valeur (attribution de la superficie que l'on a réellement la capacité de mettre en valeur ; reconnaître le rôle du conseil rural dans la définition des critères de mise en valeur (superficie attribuée, minimum de mise en valeur, laps de temps, etc.), et que l'on peut ensuite légalement déléguer par un prêt, une location, etc. Dans ce cas là, un contrat écrit liant l'affectataire et l'attributaire sécurise leur accord (fixe la durée, les conditions de mise en valeur, d'indemnisations, etc....) et peut être validé par une instance régulatrice qui le consigne (le conseil rural ?) ;

⁹⁶ Reconnaître notamment différents usages sur des espaces localisés, des droits spécifiques sur certains types d'usagers (pêcheurs, femmes, jeunes, ...)

- le reste de l'assiette en domaine des collectivités sur lequel des affectations sont possibles (suivant des critères et des garde-fous préétablis) et où une fiscalité foncière (modulable en fonction des usages, des usagers, de la taille des parcelles, du régime foncier, etc.) est instaurée ; l'utilisation des recettes foncières des CL devra se faire dans un souci de transparence car il est important que ces ressources reviennent au local (mettre en place une démarche participative d'utilisation collective de ces ressources, avec une redistribution de la fiscalité aux diverses instances locales ?) ;
- le domaine des investissements publics (notamment les périmètres aménagés de la VFS), géré par l'Etat suivant les règles qu'il aura établi⁹⁷.

Cette nouvelle approche serait associée à un renforcement de la gestion décentralisée du foncier par la communauté rurale (renforcement des prérogatives des CR, mise en place d'une fiscalité foncière pour alimenter les ressources de la CL) avec une participation élargie des populations à cette gestion (consolider les accords locaux et leur légitimité, reconnaître les pratiques des conseils ruraux associant les chefs villageois), qui passe notamment par une officialisation des affectations collectives (affecter une superficie pour la réserve foncière en cas d'extension d'un village par exemple) et la mise en place de règles de d'affectation et de gestion des biens communs.

Ces affectations, aujourd'hui uniquement autorisées aux « résidents » de la CR, pourraient s'ouvrir aux demandeurs extérieurs (notamment les investisseurs), en faisant évoluer la loi pour leur installation (et les garde-fous) en continuant de privilégier les acteurs locaux. Cette proposition s'accompagne de la nécessité de définir de manière plus claire les termes « résident », et « investisseurs » qui sont pour l'instant trop flous dans les textes officiels.

Cette reconnaissance de trois niveaux de droits et du renforcement de la gestion décentralisée du foncier par les CR, s'accompagne de la mise en place d'une bonne gouvernance multi-acteurs de la gestion foncière. Ceci passe par un renforcement de l'accessibilité à l'information (appliquer entièrement le niveau de publicité recommandé pour les affectations) ; des contrôles mutuels et la possibilité de faire recours des décisions (plus de moyens pour contrôle de légalité ; assurer un meilleur contrôle sur les transactions irrégulières ; ne pas supprimer l'opposition à l'immatriculation ; renforcer contre pouvoir de la société civile dans les commissions domaniales) ; et de manière générale plus de transparence dans les démarches, notamment dans les conditions d'élection et de succession de deux équipes dans un conseil rural (élargir les critères d'éligibilité, préserver les choix de gestion du CR passé, assurer la continuité de l'administration⁹⁸, ...).

3.3. Avec des conditions d'application effectives et respectées, par un système multi niveaux de mise en œuvre et de régulation :

- Au niveau de l'Etat :

⁹⁷ Les conseils ruraux ne maîtrisant pas forcément l'exploitation des zones d'aménagements publics (le conseiller Lo de la commune de Mban n'était pas au courant que les périmètres aménagés de la zone irriguée étaient aussi sous la gestion des conseils ruraux...).

⁹⁸ Avec le risque de figer les droits, de ne pas pouvoir répondre aux changements de situation dans le temps.

- **Mise en œuvre d'un processus participatif de définition des droits et règles fonciers** (un dialogue politique multi-niveaux). S'informer sur l'enjeu de sécurisation perçus par les acteurs locaux par la réalisation d'un état des lieux des informations disponibles (connaissances scientifiques, projets...) sur la réalité des pratiques foncières et sur l'historique de l'occupation foncière, pour alimenter le choix des règles, et par sa restitution participative dans chaque zone, pour recueillir une information nouvelle (point de vue..) et contextualisée auprès des acteurs.
- Au niveau des collectifs locaux/supra locaux :
 - **Sécurisation des conditions de la concertation** (profil des participants et leur légitimité en porte parole du groupe d'intérêt visé; effectivité de leur capacités/volonté à porter des interactions entre groupe/population; organisation du recueil des avis des absents; conservation du sens des rencontres au fil des concertations, etc.) ;
 - **Mise en place d'un "Système d'Information Foncière (SIF) ciblé [D'Aquino P.]"** : définition du minimum d'informations essentielles sur lesquelles la précision est nécessaire pour l'enregistrement, en fonction du type de droit qui a été retenu (ex : durée, délimitation spatiale ou pas (quel type de "précision" spatiale ? Certains droits reconnus sans spatialisation à l'intérieur de zones collectives délimitées⁹⁹ ?), etc.) ;
 - **Reconnaissance légale de niveaux intermédiaires de régulation foncière** (infra CR et supra CR). Mise en place d'un dispositif "montant" de gestion/contrôle/suivi : ajouter un niveau en dessous de la CR et créer un niveau au dessus des CR (le département ?), en particulier pour les conflits/affectations inter CR ;
 - Présence d'une **commission domaniale fortement élargie** (comités de gestion ruraux villageois mais aussi cadastre, domaines, eaux et forêts...) qui valident la présence de droits des locaux ;
 - **Prévision/préservation des voies accessibles d'opposition et de recours** (introduire des mécanismes de médiation pour gestion alternative des conflits, avec délivrance d'un PV à l'issue de la médiation qui justifie ou non le recours à l'échelon/instance supérieur(e)) ;
 - **Anticipation de ce qui risque de faire problème demain**, par la mise en place d'un système de suivi, périodique, pour l'évaluation/mise à jour (lorsqu'elle est nécessaire) des informations sur les règles/pratiques retenues (et notamment enregistrement (par qui ?) des décisions de médiation/conciliation dans les différents types d'instances locales régulant le foncier (i.e. retracer le chemin du traitement du conflit) et par l'organisation de la diffusion de cette information aux différentes échelles (« fluidité de l'information multi-niveaux » pour éviter qu'un même conflit soit traité en même temps à différents endroits/niveaux);

⁹⁹ Spatialiser un droit peut lui nuire car il est défini par ce « flou dans l'espace » (éleveur transhumant, agriculteur qui change de terre, etc.)

- **Délimitation des collectivités locales** : conception et expérimentation d'une méthodologie participative inclusive dans des zones où les enjeux de délimitation sont forts, puis promotion de la méthode à l'échelle nationale.
- Au niveau des populations :
 - **Socialisation des règles, droits fonciers et de leur mise en œuvre au niveau des communautés rurales**. On entend par socialisation la capacité/volonté des populations à s'approprier/adapter/faire respecter la règle (« *l'essence de la règle reste, mais elle est adaptée au quotidien par rapport au contexte local [Seck M.S.]* »). Il manque aujourd'hui un acteur institutionnel qui aurait pour mission cette socialisation (ARD ?). Elle sous entend la nomination de portes paroles au quotidien des règles retenues, et un degré de débat public impliquant les différents autorités/acteur pour un intérêt collectif local très fort à l'échelle de gestion considérée¹⁰⁰ ;
 - Reconnaissance les différents dispositifs locaux de gestion, d'autorité, foncière ;
 - **Transparence** des décisions et appropriation des voies d'opposition et de recours par les populations.

3.4. Pour des impacts raisonnés

- ✓ **Sécurisation foncière par un double degré de sécurisation** : acceptation sociale des droits depuis la base et enregistrement officiel ;
- ✓ Potentialités¹⁰¹ **d'appui à la valorisation de la terre** si évolution de la gestion du risque agricole (fonds de garantie ? évolution de la valeur marchande de la terre ? politiques publiques complémentaires ?,...);
- ✓ **Gestion durable** par la mise en place d'un niveau de gestion collective de l'espace, incluant mieux une vision stratégique à long terme qui faciliterait l'appropriation des règles (sur l'évolution de l'assiette foncière et des équilibres socio économiques, sur la préservation des ressources naturelles...);
- ✓ **Meilleure gouvernance locale** par un renforcement des capacités institutionnelles (développement de la citoyenneté, reconnaissance des responsabilités des ruraux et prise de conscience de leurs responsabilités; accroissement des ressources propres des collectivités locales).
- ✓ La sécurisation foncière participe par ailleurs à **l'apaisement du climat social**¹⁰² par :
 - La sortie de l'illégalité de nombreuses pratiques locales ;
 - Le renforcement des droits fonciers légitimes pour les ruraux ;

¹⁰⁰ Une autre manière de faire respecter les règles passe aussi par la mise en place de sanctions effectives.

¹⁰¹ La sécurité foncière seule ne suffira pas aux ruraux, dans les conditions actuelles la terre n'est pas une garantie bancaire suffisante.

¹⁰² « Il ya paix sociale si en amont les populations locales ont été saisies avant la délivrance du papier officiel »

- La socialisation des procédures de reconnaissance des différents droits (y compris la reconnaissance des occupants sans titre, et celle des investisseurs (donc meilleure sécurisation de l'investissement et de la production agricole, grâce au processus de reconnaissance sociale locale)) ;
 - La diminution des conflits fonciers;
 - La reconnaissance de nouvelles règles d'usage (sécurisant mieux les usagers autre qu'agriculteurs ?)
 - Le renforcement/appropriation de pouvoirs d'arbitrage/recours au niveau local
- ✓ L'introduction d'une fiscalité foncière permet **un renforcement des capacités financières des communautés rurales** :
- Contribution financière des entreprises agricoles et autres entreprises exploitant les ressources naturelles ;
 - Contribution financière modulée des exploitations familiales agricoles et autres exploitants des ressources naturelles (proposition : ne pas fiscaliser l'occupation à la terre pour les populations locales, dans les zones où il n'y a pas de monétarisation de l'accès à la terre ?) ;
 - Les communautés rurales bénéficient de ressources fiscales issues de toute forme d'exploitation des ressources de leur territoire (amodiations, ressources forestières, carrières, etc.).
- ✓ **Les risques/limites potentiels liés à la clarification des droits** peuvent être:
- La possible remise en cause de droits secondaires et délégués déjà acquis ;
 - L'apparition de revendications foncières opportunistes (accaparement par des pouvoirs (locaux ou pas) forts);
 - Le réveil de conflits latents ;
 - Le risque de morcellement des exploitations par des modalités de cession et d'héritage introduites, même en prévoyant le renforcement d'un niveau collectif local de régulation (prévoir une sensibilisation des collectifs gestionnaires des droits à ce risque, faire varier les règles de transmissibilité en fonction des zones (et de leurs enjeux)¹⁰³ ?).

4. Perspectives

- ✓ **Avoir une vision claire de la nouvelle politique de sécurisation foncière (en réponse aux constats de terrain) avant d'envisager/considérer d'autres outils**
- ✓ Organiser une mise en débat ouvert et élargi au niveau national par une formalisation du groupe de réflexion thématique (« *l'option de réforme foncière au niveau de l'Etat étant irréversible* ») ?
- ✓ Apporter (par qui ?) des suppléments à la réflexion ? A travers :

¹⁰³ Par exemple en zone irriguée, mettre en place un système de reprise qui permet la conservation de la taille des exploitations agricoles (laisser la parcelle à un seul des descendants ?) pour éviter le morcellement, et adopter des règles plus souples dans la zone du Diéri, qui est « un peu plus extensible » ?

- Une expérimentation du système de régulation et mise en œuvre multi niveaux ?
- Une extension (expérimentation ?) de l'inventaire et analyse à tous les usages non couverts pour l'instant par les projets et actions (analyse de la diversité des droits sur les usages non agricoles dans la zone irriguée, et dans les autres zones non irriguées) ?
- Une expérimentation d'une reconnaissance plus forte de droits locaux ?

Annexes

Annexe n°1 : Termes de référence de la mission collective d'analyse

POAS et enregistrement de droits fonciers :

*Dans quelles conditions ces deux démarches peuvent-elles contribuer
et conforter la sécurisation foncière en Afrique de l'Ouest ?*

Une démarche pour la gestion décentralisée de l'espace agropastoral et s'appuyant sur la mise en œuvre d'une forme originale de cartographie participative, le Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) a été conçue et expérimentée dans une communauté rurale de la vallée du Sénégal en 1999 par le CIRAD, l'ISRA et la SAED. Elle s'est depuis étendue à toute la vallée par le biais de la SAED.

En matière de sécurisation foncière, ce type de document (POAS) cherche à inventorier les différents usages du territoire (agriculture irriguée, agriculture pluviale, élevage...) en préservant des espaces et des ressources suffisantes pour les activités et en contribuant ainsi à la sécurisation foncière. Le POAS peut être complémentaire d'outils d'enregistrement de droits fonciers, qui permettent pour leur part de sécuriser les titulaires de droits réels et les exploitants concernés par ces usages. En d'autres termes, le POAS devrait garantir un foncier sécurisé, la durabilité des activités et l'enregistrement quant à lui doit favoriser la sécurisation foncière des exploitants.

Cependant pour que la combinaison de ces deux démarches conduise à une sécurisation effective des modes d'exploitation des ressources naturelles en zone rurale, plusieurs fondamentaux sont surement nécessaires. Il s'agit de répondre à des questions diverses et complexes concernant la mise en œuvre, les méthodes de collecte de l'information, la mise à jour et l'articulation des différents outils participant à la gestion foncière.

1. Comment articuler l'outil POAS et l'enregistrement des droits fonciers ? Quelles sont les démarches d'articulation qui semblent les plus pertinentes pour obtenir une sécurisation foncière des activités et des exploitants ?
2. Dans quelles conditions d'application un POAS peut participer à la sécurisation des activités ?
Quelle démarche mettre en œuvre pour rendre équitables, effectives, efficientes et durables les règles édictées dans un POAS ?
3. Quelles sont les limites de la combinaison de ces deux approches (POAS et enregistrement), en termes de sécurisation foncière ? Quelles mesures complémentaires seraient utiles pour favoriser une plus grande sécurisation foncière ?

Pour répondre à ces questionnements, une mission collective d'analyse sera organisée dans la vallée du fleuve Sénégal du 27 mars au 1er avril 2011. La mission fournira des réponses à ces questions en se plaçant dans trois perspectives complémentaires :

- . Dans le contexte de la vallée du fleuve Sénégal ;
- . Dans les autres contextes ruraux du Sénégal, pour jeter les bases de la faisabilité d'une application des POAS à l'échelle nationale ;
- . Au niveau de l'Afrique de l'Ouest pour un partage d'expérience et une synthèse d'opérations de sécurisation foncière telles que PFR, POAS et gestion foncière décentralisée.

Cette mission se déroulera sur cinq jours et comprendra, outre des visites de terrain, des temps importants d'analyse et de production collective.

Pour obtenir un échange suffisamment riche, la mission mobilisera des personnes ressources sous différentes formes :

- Une mission d'expertise, animée par Patrick d'Aquino (Cirad) et rassemblant les personnalités suivantes :
 - o Sidi Mohammed Seck (UGB)
 - o Seydou Camara (LTS01-S MCA)
 - o Papa Faye (IPAR)
 - o Aurore Mansion (Negos - Foncier Développement)
 - o Peter Hochet (Negos - GRET)
 - o Hermine Papazian (Cirad)
 - o Vincent Basserie (Hub Rural)
 - o Claire Galpin (GSF)
 - o Kader Ngom (PACR)
 - o Mathias Koffi (PACR)
- Un comité de pilotage, composé ainsi :
 - o Alassane Mbengue (DCL/Ministère de la Décentralisation et des Collectivités locales)
 - o Ndiobo Diène (CT/Ministère de l'Agriculture)
 - o Thiémoko Diop (Ministère en charge de l'aménagement du territoire)
 - o Allé Dine (COSMOREF/DGIC)
 - o Vincent Bigot (SCAC)
 - o Cheikh Ba (IPAR)
 - o Khaly Fall (SAED)
 - o Alain Diouf (MCA/Sénégal)
 - o Ibrahima Sagna (DAPS)
 - o Cheikh Guissé (PACR)
 - o Malick Sow (SOFRECO/MSA).

La mission pourra faire appel à des personnes ressources locales (agents de la SAED, élus de communautés rurales, représentants des organisations paysannes, des associations de femmes et de la société civile...). Le comité de pilotage veillera à la qualité des résultats de la mission et évaluera les modalités de valorisation de ce travail aux différentes échelles (vallée, nationale, ouest-africaine). Les

conclusions de la mission pourront ainsi être restituées et partagées avec le groupe thématique « réforme foncière » mis en place dans le cadre notamment de la mise en œuvre des dispositions foncières de la Loi d'orientation agro sylvo pastorale (LOASP).

Date : du 27 mars au 01 avril 2011

Lieu : Hôtel Gîte d'étape / Richard Toll (4 jours) et Dakar (1 journée).

Annexe n°2 : grille d'analyse transversale

1) La définition du foncier et des objectifs de sécurisation foncière

Quelle information est il nécessaire de recueillir, inventorier, pour alimenter la définition du foncier et de ses enjeux (qu'est ce qu'on sécurise ? Quel est l'objectif de sécurisation ? Des droits ? Des usages ?)?

En ce qui concerne les règles de distribution de l'accès aux ressources naturelles et à la terre aujourd'hui, quels éléments méritent d'être préservés et quelles lacunes doivent être comblées ?

- mesurer comment les populations assimilent l'information et la digère/l'utilise
- comment elles perçoivent le terme « foncier », ce qu'elles en retiennent

2) La procédure de recueil des informations

Finalement, quelle information est il nécessaire de recueillir, inventorier ("enregistrement"), pour atteindre les enjeux fixés ? Et pourquoi la recueille-t-on ?

- Nature de l'information
- Niveau de précision de la donnée
- Niveau de débat contradictoire :
 - o Au près des usagers locaux
 - o Au près des gestionnaires locaux
 - o Au près des responsables régionaux et nationaux
- Niveau de publicité :
 - o Au près des usagers locaux
 - o Au près des gestionnaires locaux
 - o Au près des responsables régionaux et nationaux
- Appropriation et disponibilité de l'enregistrement
 - o Au près des usagers locaux
 - o Au près des gestionnaires locaux
 - o Au près des responsables régionaux et nationaux

3) Les droits et règles retenus ou valorisés

Quelles natures de droits/règles sont utiles à retenir dans votre enjeu de sécurisation ?

- Nature des droits et règles retenus :
 - o Usages sécurisés

- Acteurs sécurisés
- Niveau de précision retenu :
 - Pour sécuriser les usages ciblés
 - Pour sécuriser les acteurs ciblés
- Niveau d'officialisation (village, CR, région, Etat... quel type d'officialisation participative, légaliste)

4) La mise en application des droits ou règles retenus

Quelles formes de mise en œuvre, quelles conditions, d'une effectivité suffisante des règles/droits retenus ? Le processus d'affectation au Sénégal n'est pas appliqué correctement. Il y a actuellement un fossé entre la règle et son effectivité. Est que c'est un problème ? Comment en changer ?

- Mise en application¹⁰⁴ (acteurs à impliquer et responsabilités de chacun, relations entre eux, procédures mises en place...) :
 - Mode de distribution/répartition
 - Mode de contrôle et de suivi
 - Mode de sanction
 - Mode de mise à jour, d'évolution
- Niveau visé de mise en application

5) Les effets réels, constatés, sur le contexte local

Quels effets sont induits par la forme de sécurisation retenue ?

- Effets institutionnels
 - La répartition des responsabilités, des compétences, des pouvoirs
 - La répartition des responsabilités, des compétences, des pouvoirs
- Effets sur l'appréhension de la question foncière (modification de la répartition des pouvoirs, des savoirs, de la citoyenneté)
 - La perception de la question des parties prenantes
 - La reconnaissance nouvelle de type de règles/droits
- Effets sur le développement
 - Productivité
 - Gestion durable des ressources naturelles
 - Conflits, paix sociale
 - Groupes défavorisés
 - Sécurisation de qui/quoi ? « Insécurisation » de qui/quoi

¹⁰⁴ Un enjeu peut être atteint avec une mise en application inférieure à 100% (cela dépend de ce que l'on vise)

Annexe N°3 : tableau synthèse des entretiens réalisés

| Numéro de l'enquête | Descriptif | Acteur enquêté au niveau de : | Catégorisation/ réseau(x) mobilisé(s) |
|----------------------------|--|--------------------------------------|--|
| 1 | Eleveur et commerçant de bétail | Malène Niani (Ferlo) | 2 |
| 2 | Chef de village et conseiller rural au conseil rural de Tessekre | Widou Thiengoli (Ferlo) | 1-2 |
| 3 | Eleveur Widou et Instructeur de pulaar + auxiliaire vétérinaire | Widou Thiengoli (Ferlo) | 1 |
| 4 | Eleveur près d'Amaly, ancien fonctionnaire de police à Dakar | Widou Thiengoli (Ferlo) | 2-3 |
| 5 | Eleveuse de Widou, fille du chef de village de Widou, mariée à un membre de la commission domaniale | Widou Thiengoli (Ferlo) | 1-2 |
| 6 | Marabout Khadriya, ancien PCR de Mboula, membre du JAPANDO | Widou Thiengoli (Ferlo) | 3-4 |
| 7 | Conseiller environnement au conseil rural de Tessekre, membre ADID | Widou Thiengoli (Ferlo) | 3 |
| 8 | Conseiller rural au conseil rural de Tessekre | Widou Thiengoli (Ferlo) | 2 |
| 9 | Président de l'ADID, marabout | Dahra (Ferlo) | 5 |
| 10 | Secrétaire général de la FBAJ | Dahra (Ferlo) | 5 |
| 11 | Chef de village de Widou, conseiller rural et président de la commission domaniale de Tessekre | Widou Thiengoli (Ferlo) | 2 |
| 12 | Eleveur du ranch de Dolly | Dolly (Ferlo) | 3 |
| 13 | PCR de Mboula, Président PCR départemental (Linguère), 1 ^{er} vice-président PCR régional (Louga), Consultant à la cellule d'études et de planification du ministère de l'environnement | Dakar | 4 |
| 14 | PCR de Boulal + président régional MDE (Louga), vice-président national MDE, membre JAPANDO | Boulal (Ferlo) | 2 |
| 15 | Conseiller rural au conseil rural de Tessekre, Imam de Tessekre | Tessekre (Ferlo) | 2 |
| 16 | Membre ADID, Consultant pour le BIT, coordinateur régional FONGS à Louga | Dakar | 5 |
| 17 | Membre ADID (responsable radio Ferlo), Conseiller rural au conseil rural de Tessekre, Agent de la GMV, Coordinateur FONGS au niveau de Widou | Widou Thiengoli (Ferlo) | 5 |
| 18 | Député pour le département de Linguère et la région de Louga, à l'Assemblée nationale | Dakar | 4 |

| | | | |
|----|--|-------------|-----|
| 19 | Président de la FONGS et de l'ASESCAW (Association des exploitants du Walo), Maire de Ross Béthio | Thiès | 3-4 |
| 20 | Fils de l'enquête n°12, travaille à l'université Cheikh Anta Diop | Dakar | 6 |
| 21 | Président régional MDE Thiès, Président du Conseil National des MDE du Sénégal, « vice-président » du Synaep Japando | Dakar | 4 |
| 22 | Membre du bureau exécutif de la FENAFILS, Président de l'ADENA | Dakar | 5 |
| 23 | Conseiller rural au conseil rural de Mban | Saint-louis | 4 |
| 24 | Fils de l'enquête n°7, Responsable Ressources Humaine pour AGETIPE (société de travaux publics) | Dakar | 6 |

Catégorisation des acteurs enquêtés :

- **1** = acteur de la base, non proche des pouvoirs locaux / OP locales. Mobilise indifféremment tout type de réseau, parce qu'il n'en a pas vraiment.
- **2** = acteur de la base, proche des pouvoirs locaux (ou fait directement partie des pouvoirs locaux). Mobilise essentiellement réseau CL-politisé + informel.
- **3** = acteur de la base + ouvert sur l'extérieur. A la recherche d'un capital social = création et mobilisation des 3 types de réseaux.
- **4** = acteur originaire de la zone (Ferlo) parti étudier/travailler. Retour avec vision « occidentale » de ce que devrait être le développement de leur zone. Mobilise réseau CL-OP politisées + réseau informel.
- **5** = acteur originaire de la zone parti étudier/travailler. Retour avec vision « traditionaliste » (défense et développement progressif des systèmes locaux en place). Mobilise réseau OP apolitique + ouverture sur échelle nationale (et supra-nationale) des partenaires de développement.
- **6** = acteur à l'échelle régionale-nationale issu du réseau informel mobilisé par les acteurs de la base. Est +/- lié et concerné par la thématique foncière/élevage pastoral, donc a en conséquence +/- de réseau développé.